

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BAJA CALIFORNIA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y POLÍTICAS
MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA



POLÍTICA MIGRATORIA INTEGRAL EN MÉXICO: ANÁLISIS DE SUS
COMPONENTES 2013-2015

Estudio de caso que se presenta para obtener el grado de Maestra en
Administración Pública

MIDORI UREÑA CRUZ

Sustentante

Directora de trabajo terminal

DRA. KENIA M. RAMIREZ MEDA

Mexicali, Baja California. Noviembre de 2016

DEDICATORIA

A mi papá, mi mamá y mi hermano

Por ser modelo de amor y de paciencia, por ser mi apoyo y mi bendición más grande.

A mi abuela Dami

Porque que siempre me cuidas.

AGRADECIMIENTOS

A mis papás y mi hermano por ser el cimiento que sostiene mi vida. Gracias por sus cuidados, sus preocupaciones, sus desvelos, sus sacrificios, sus palabras de aliento, sus abrazos, sus risas, sus besos, su paciencia, su confianza y su fe en mí. Por su amor incondicional.

A mi familia, tíos, tías, primos y abuelos. Por su apoyo, su inmenso cariño, sus palabras de ánimo, por ser mi porra oficial y absoluta.

A mis amigos. Por sus buenos deseos y ánimos, por su gran cariño y amistad a lo largo de los años.

A mi tutora, Dra. Kenia M. Ramirez Meda. Excelente tutora, profesora, colega, y madre. Por su paciencia, su disposición, su crítica constructiva y su interés por mi crecimiento profesional y personal.

Al profesor, Dr. Manuel Zavaleta. Por su gran ayuda durante mi formación académica, por siempre creer y fomentar mis capacidades.

A mis maestros. Mis formadores, mi ejemplo. Grandes hombres y mujeres que modelaron a su alumna con conocimiento no sólo intelectual, sino también de vida.

A la Coordinación de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas. Por su dedicación a un excelente programa de calidad como lo es la Maestría en Administración Pública, a sus alumnos y egresados.

A la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas y a sus Directivos, a la Universidad Autónoma de Baja California, campus Mexicali. Por ser un nicho de oportunidad y crecimiento, formadores de excelentes profesionales y grandes seres humanos.

A Dios. Por qué en ti todo lo puedo.

INDICE

1. INTRODUCCIÓN.	2
1.1 SUMMARY	4
2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.	6
2.1 JUSTIFICACIÓN.	14
2.2 ALCANCES Y LIMITACIONES.	17
2.3 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.	18
2.4 OBJETIVOS.	18
2.5 HIPÓTESIS.	19
2.6 MÉTODO.	19
2.6.1 Instrumentos de medición.	20
2.6.2 Criterios de Inclusión y Exclusión.	23
3. CAPÍTULO PRIMERO.	27
3.1 MARCO TEÓRICO.	27
3.1.1 La orientación hacia las políticas.	29
3.1.2 Administración de Fronteras.	41
3.1.3 El camino hacia la política migratoria integral.	43
3.2 MARCO CONCEPTUAL.	47
3.3 MARCO LEGAL.	53
3.3.1 Ley de Migración.	53
3.3.2 Reglamento de la Ley de Migración.	56
4. CAPÍTULO SEGUNDO.	57
4.1 POLÍTICA MIGRATORIA NACIONAL.	57
4.2 POLÍTICA MIGRATORIA INTERNACIONAL.	66
4.2.1 Política y Migración: Caso Español.	68
5. CAPÍTULO TERCERO.	72
5.1 ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN.	72
5.1.1 Política Migratoria y Administración Pública.	72
5.1.2 Política migratoria mexicana integrada: un intento fallido.	79
5.2 CONCLUSIÓN.	85
6. REFERENCIAS.	87
7. ANEXOS.	95
7.1 MATRIZ DE CONSISTENCIA.	95
7.2 INSTRUMENTO DE MEDICIÓN.	96
7.2.1 GUÍA DE ENTREVISTA.	96

1. INTRODUCCIÓN.

Migración o movimiento de flujos humanos, es un tópico que se encuentra presente en toda agenda gubernamental en cada país del mundo, con una connotación que abarca desde la visión positiva a la negativa pero como tema constante, con la cual se ven asociados un gran número de circunstancias sociales.

Sin embargo, no es la migración como concepto un problema, sino la forma en que ésta se administre lo que la convierte en problema, ya que la gestión representa un nicho de influencia determinante dentro de las dinámicas de la sociedad, impactando de manera directa en un incremento o decremento de los flujos migratorios.

Es de interés en este trabajo analizar la forma en que el Estado Mexicano tutela sus fronteras por medio de la política migratoria, la conformación de la misma como una política pública correctamente estructurada, su modalidad operativa, compendio legislativo, y su eficiencia en la práctica migratoria.

En un primer plano se expone el significado del fenómeno migratorio y que relación guarda con el estado y su población, así como el impacto que genera.

Se plantea la importancia de estudiar y entender las dinámicas de los flujos humanos, pero sobre todo el como la gestión migratoria y de las fronteras pueden jugar un papel activo y trascendental para el bienestar social.

Posteriormente se desarrolla lo que desde el punto de vista de la administración pública se conoce como una *política pública*, como se compone y que resultados debe arrojar en el entorno social.

Se exhibe la actual legislación y su operación básica para el tratamiento del tema migratorio y se presenta el manejo de las migraciones bajo la aplicación de la ley y su reglamento.

Se procede a la referencia de dos casos y dos códigos legales distintos, los cuales versan sobre el estado el mexicano y el español. Una breve reseña de la manera en que se tutelan los asuntos migratorios en dos sociedades, con raíces y rasgos históricos comunes, poblaciones compatibles y el mismo idioma.

Para culminar, se presenta un análisis que expone de manera directa los aciertos y desaciertos de la ley vigente en México, complementado por el estudio de las variables obtenidas bajo el escrutinio de expertos obtenido por medio de entrevistas sobre actores clave.

Éste tiene como propósito, determinar su estructura e impacto como una política pública en el marco idóneo de lo que se considera una política funcional e integrada, haciendo énfasis en la importancia del tratamiento de las áreas adecuadas dentro de la coyuntura para la atención y aprovechamiento de los flujos migratorios en el país.

Se pretende entonces explorar la cabalidad que tiene la Política Migratoria Mexicana en su papel como una política pública integral, encargada de la gestión de la migración para el mejoramiento de la calidad de vida y el desarrollo social.

1.1 SUMMARY

Human migration or migration flow is a prominent subject in the government's agenda of every country. While having either a positive or a negative outlook, it is a constant subject associated with a large number of social circumstances.

However, the problem is not the human migration itself, but the way it is managed. Since its management is a big influence within the dynamics of society, it has a strong impact on the increase or decrease of migration flows.

The purpose of this investigation is to analyze the way the Mexican government protects its borders through immigration policy, to confirm that this is a properly organized public policy, its operational mode, regulatory compliance and efficiency regarding immigration practice.

Firstly, the meaning of migration is presented and how is related to the state, its population and the impact it generates.

The importance of studying and understanding the dynamics of migration flows is mentioned, but mostly, how immigration and border management can play an active and important role for social welfare.

Subsequently, the concept of a public policy from the point of view of public administration, its components and the results that needs to generate for the social environment is introduced.

The current immigration legislation and operation is discussed and the management of migration according to the law and its regulations is presented.

Two different cases and legal codes that deal with the Mexican and Spanish state regulations are mentioned; a brief review of how migration issues are addressed in two different societies that share common roots and historical features, compatible characteristics and language.

To conclude, an analysis that directly exposes the strengths and weaknesses of the current Mexican legislation, complemented by the study of the results obtained from experts through interviews about essential elements about the investigation is presented.

Its purpose is to determine its structure and impact as a public policy within the context of a practical and assimilated policy, while emphasizing the importance of managing the appropriate subjects to address and make the most of the migration flow.

It is expected to fully explore the Mexican Immigration Policy as a comprehensive public policy in charge of the migration management, to improve the quality of life and social development.

2. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.

México es un país culturalmente diverso, que posee características que lo transforman en propicio para la recepción de migrantes, como por ejemplo, ubicación geográfica estratégica, ciertas condiciones de estabilidad social y económica, así como la semejanza cultural con Latinoamérica, entre otros.

Aunque es una región receptora y de tránsito, también se le considera expulsora de migrantes, esto es, algunas zonas del país son propicias para el desarrollo, más otras enfrentan algunas dificultades que a su vez motivan y generan movimientos migratorios, volviéndose así una temática que por su origen amerita ser estudiada.

Por ser Mexicali una ciudad mexicana ubicada en la frontera norte con los Estados Unidos de América, específicamente con el Estado de California, la dinámica de migración es además de visible, tangente, por lo que se convierte en una zona clave para el desarrollo de la investigación.

Uno de los enfoques altamente trascendentales para el estudio del fenómeno migratorio es el análisis de la Política Migratoria que implementa el gobierno. De acuerdo con Actis, de Prada y Pereda (1998) “Uno de los factores principales que inciden en las formas que adoptan las migraciones es la regulación institucional ejercida por los estados-nación”, por ello es primordial determinar la eficiencia de ésta legislación, debido a que de ella emanan las pautas que delimitan los flujos migratorios y que influyen sobre estos directamente.

Si bien, el flujo de personas entre territorios se considera inherente a la naturaleza humana, en respuesta a la presencia de factores diversos, estos movimientos pueden resultar anormales y desembocar en una problemática específica, no vista desde un enfoque en particular como en el aspecto económico o de seguridad estatal, sino desde uno que abarca un concepto más amplio como por ejemplo, la desprotección de los derechos humanos.

Estos movimientos migratorios han sido ampliamente estudiados, a la par de la legislatura relativa al tema, así como el desarrollo e implementación de políticas públicas que vieron su origen en la visualización de este ‘nuevo’ o hasta ahora reconocido fenómeno como parte contundente de la dinámica social.

Ahora bien, no se trata de explicar el porqué de la existencia de la migración, sino la efectividad de las políticas migratorias y como a su vez, éstas se interrelacionan con el bienestar humano, que en un aspecto amplio incluye no sólo a la migración extranjera sino a la nacional.

El fenómeno migratorio.

Para hablar de migración es necesario tomar en cuenta las condiciones bajo las cuales actúa el ser humano, teniendo en consideración la situación que vivía el hombre o mujer en cuestión antes de migrar, y las circunstancias bajo las cuales hace su viaje; de lo contrario se contribuye a la profundización de la llamada *invisibilidad del problema*, esto es, cuando sólo se analizan las causas de las migraciones sin entender a las

específicas –y especialmente duras– condiciones a las que se enfrentan en los lugares de origen, tránsito y lugar de destino (Fernández, Sainz, Romero, Celis y Lasa, 2013).

No se puede abordar una temática, y elaborar políticas públicas que apacigüen los derivados de un fenómeno si se desconoce la dinámica del mismo, imposibilitando así los esfuerzos por tratarlo y/o cambiarlo.

“Los procesos migratorios no pueden ser concebidos sólo como resultado de la dinámica socioeconómica, sea desde un enfoque liberal neoclásico o desde un marxismo rígidamente estructuralista. La inmigración es un hecho social y, como tal, está condicionado por factores de tipo político y cultural y es producto de las estrategias de distintos sujetos sociales. La diversidad étnica que introducen los migrantes en las naciones receptoras no tiene unas consecuencias predeterminadas o inevitables, existen diversas posibilidades de inserción de la población recién llegada y distintas formas de recomposición de las sociedades de destino.” (Actis *et al*, 1998)

Al exponer el entramado social, o la forma en la que se aborda la situación, es importante considerar que el efecto que tienen las leyes migratorias sobre los derechos de los migrantes se relaciona de manera directa con la capacidad que posee el Estado como gestor de bienestar social, bajo el respaldo de una política pública sólidamente articulada.

Bajo éste precepto, en la Ley de Migración mexicana vigente, se incluye un número cuantioso de responsabilidades atribuidas por el Estado que incluye como primer concepto el respeto a los Derechos Humanos, vinculación con otros países en el tratamiento de temas de política exterior y migratoria, hospitalidad y solidaridad internacional con respecto a los Acuerdos y Tratados Internacionales, complementariedad

de los mercados laborales, búsqueda de la integración, entre otros. Todos ellos aplicados bajo el sentido de la reciprocidad internacional.

Sin embargo a pesar de la legislación existente, el reconocimiento constitucional de cualquier derecho, no constituye una garantía definitiva de su efectiva aplicación (Aguilera citado por López, 2011). A lo anterior, Figueroa Reyes, Ramírez Meda y Reyes Ruiz (2012) afirman que:

“Las políticas de gestión y administración de los flujos migratorios internacionales es un tema que ha ocupado de manera prioritaria las agendas de los gobiernos al momento de delinear su política exterior. Sin embargo, la coyuntura económica y política es un elemento determinante para explicar los posicionamientos de los gobiernos desarrollados al momento de establecer políticas de gestión y control de la entrada de inmigrantes a su territorio.”

Aunque los preceptos jurídicos han intentado guiarse por el acato a los derechos humanos y la consideración del respeto a los extranjeros, la realidad revela que en la práctica son otros los factores que intervienen; en la mayoría de los casos dependerá tanto de la interpretación que se haga de la ley, como de los intereses políticos, económicos y /o culturales que puedan influir en el contexto.

Es destacable además que las altas cantidades de afluente migratorio, se han convertido en factor dominante dentro de su contextualización a nivel nacional.

México cuenta con una población estimada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2010) de 112, 336, 538 millones de habitantes, de los cuales según el Observatorio de Migración Internacional (OMI) en 2010, un aproximado de 968, 147

personas son inmigrantes, y específicamente alrededor de 124, 522 habitan en Baja California. Sin embargo aquellos que poseen un estatus irregular en el país, y que normalmente se encuentran de manera temporal en él (para usarlo como un trampolín para llegar a los Estados Unidos), tienden a ser víctima de toda clase de delitos derivados de la desprotección a los migrantes y de los inadecuados manejos del afluente migratorio.

Según cifras del Instituto Nacional de Migración (INM) correspondientes al año 2013, la autoridad migratoria mexicana retornó a su país de origen a 80, 902 extranjeros que se encontraban de manera irregular, 626 registrados en Baja California.

Dentro de esa cifra, los países de Centroamérica han destacado como los principales expulsores de migrantes con un retorno de 78, 733 personas sólo en ese año.

Las nacionalidades que registran mayor participación son: Guatemala (30, 231), Honduras (33, 079) y El Salvador (14, 586). Estas cifras sin embargo no contemplan los miles de migrantes que cruzan diariamente por la frontera sur de México, que es porosa y permite el fácil acceso al país, de los cuales no se tiene registro.

Si bien México funge como un país de tránsito, también posee una activa masa de población migrante. En el año 2010, el flujo de migrantes nacionales procedentes del sur con destino a Estados Unidos se calculó en 492, 877 pertenecientes a los estados de Aguascalientes, Colima, Durango, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas. Estos al igual que los migrantes extranjeros se enfrentan a las situaciones de adversidad durante su camino, contando con la ventaja de ser nacionales del país sin convertirlos en invisibles o indeseables en su totalidad.

En lo que respecta a la migración extranjera, tenemos que aunque México cuenta con una política migratoria que tiene sus bases en el respeto al derecho y la unidad familiar, en su aplicación ha dejado grandes lagunas sin resolver.

Un ejemplo es la contención y el manejo de flujos migratorios; acciones que se encuentran limitadas a la identificación de extranjeros indocumentados y su posterior deportación a los países de origen, relegando la identificación de los factores que promueven la migración para la generación e implementación de políticas públicas verdaderamente eficientes que brinden la pauta para la ejecución pertinente de control y mayor organización.

De esta forma se pueden atacar los efectos negativos de manera adecuada, para prevenirlos y reducirlos, y a su vez aprovechar los productos positivos de los movimientos humanos.

En un intento por asimilar la creciente ola migratoria, se implementaron diversos programas institucionales que tiene por objetivo salvaguardar los derechos y la seguridad de todas las personas sin importar su condición migratoria.

Uno de los más destacables es el Programa Especial de Migración 2014 -2018 implementado por la Secretaría de Gobernación, bajo un marco normativo que incluye legislación de índole nacional e internacional.

Esté reconoce en sus propios márgenes constitutivos que:

“Debe asegurarse que la política migratoria cumpla con una gestión eficaz que contribuya a la facilitación de la movilidad de las personas, enfatice el respeto

a los derechos humanos y resalte el compromiso de México en los asuntos regionales y globales.”

Sin embargo, aún con la puesta en marcha de diversos planes y programas, uno de los impedimentos para lograr la eficacia de las políticas públicas es que no son pensadas para erradicar o aminorar la problemática entendiéndola, si no volviéndose parte de la cadena final del acontecimiento como un contenedor de sus resultantes.

A su vez, en el ejercicio de la aplicación de nuevas medidas migratorias se ha omitido la consideración un elemento que ha influido de manera determinante en los últimos años sobre el sistema social, la violencia.

No sólo en México, con los grupos de narcotráfico y los niveles de delincuencia disparados, sino en todo el centro y sur de continente americano.

La violencia y la corrupción han sido los dos padecimientos insufribles de los gobiernos latinoamericanos, razón por la cual en la creación y aplicación de políticas públicas referentes al bienestar social y migración es necesario considerarlos como factores de riesgo para su adecuado funcionamiento.

Fernández *et al* (2013) argumentan que “hablar de desplazamientos masivos y forzados de población es hablar de violencia”, no significa esto que todos los desplazamientos humanos se relacionen o emanen de la violencia, pero en éste contexto específico desempeña un papel importante de la mano de la ineficacia de la política migratoria.

Ésta ha fungido como uno de los mayores detonantes de los movimientos migratorios de la última década, en forma de grupos armados, guerrillas, narcotráfico u

autoritarismo del propio gobierno, los grupos de población han buscado huir de las situaciones que ponen en peligro su integridad social. En ese empeño se han topado con la inexistencia de medidas que les brinden seguridad, respeto de los derechos más elementales, y asimilación social, como pilares de la propia política del Estado.

Por tanto tenemos que “Si la prevención y garantía de los derechos humanos no es adecuada, se generan violaciones a los derechos humanos que demandan una efectiva protección de los mismos a través de sus mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad” (Programa Nacional de Derechos Humanos, 2014).

“Caballero Álvarez, dice la inmigración ilegal y trata de seres humanos son fenómenos estructurales de la globalización que controvierte a esa nueva esclavitud en un negocio en auge debido a esa mundialización claramente desigual, bajo relaciones de poder simétrica que han propiciado un sistema de intercambio desiguales y han acentuado la dominación de la clase y género persistente” (Citado por López, 2011)

Es necesario entonces que éste y otros factores sociales y económicos sean tomados en cuenta en la elaboración no solo de políticas públicas relativas a la migración sino a todas aquellas que pretendan ser eficientes, es decir que su reconocimiento no se limite a su estructura legislativa, sino a la implementación y la práctica.

2.1 JUSTIFICACIÓN.

La necesidad de analizar la política migratoria en base a supuestos generadores de bienestar social que hacen de ella una política de aspecto integral, como son las medidas de protección, contención, control e integración (en adelante “BPMI”, o base de la política migratoria integral, considerándolos como los cuatro ejes básicos), radica en el principio de que cada ser humano merece el reconocimiento y valorización como parte de una sociedad mundial, que de una u otra forma influirá sobre un determinado contexto social, y como tal tiene importancia dentro de la dinámica de los Estados tanto a nivel local, como nacional e internacional.

“La perspectiva de que la marca de inmigrante no sea más que un hecho circunstancial, un paso lo más breve posible en el horizonte del pleno acceso a la ciudadanía, sea cual sea la nacionalidad que se posea. Uno de los desafíos más importantes que afrontamos es la construcción de una sociedad a partir de las contribuciones, expectativas y derechos de todos los miembros que la componen.” (Actis *et al*, 1998)

La existencia de una política verdaderamente integrada dista de ser real y eficaz en la medida en que las instituciones de gobierno se vuelquen solo a la toma de medidas superficiales, ese es el reto que enfrenta cualquier expectativa de política pública.

Es primordial que la migración deje de verse desde la perspectiva tercermundista y bajo un sentido peyorativo, asociándola a la pobreza, la inseguridad y la corrupción.

Es aquí cuando se vuelve un asunto de interés para el ciudadano, ya que sin importar la calidad migratoria de cualquier persona, ésta es parte de la realidad social y por tal motivo merece como todo ser humano respeto y reconocimiento.

Durante el año 2013 la Comisión Nacional de Derechos Humanos reportó 3,434 denuncias relacionadas al tema de migración, y emitió 13 recomendaciones a las dependencias correspondientes para su consideración, se estima que este dato es sólo una pequeña parte del total, y que el porcentaje restante no se denuncia por diversas causas, entre las más preponderantes están el temor o el desconocimiento de los propios migrantes, está considerable cantidad refleja la existencia de puntos débiles al tratar el tema migratorio y la obtención de resultados poco satisfactorios.

La necesidad de procurar la conformación de una política migratoria que tenga por primicia los principios de BPMI, nace entonces de la exigencia de una sociedad que se siente falta de respeto por sus derechos más fundamentales.

Es entonces responsabilidad del Estado, como proveedor de la seguridad, implementar medidas para asegurar el bienestar social.

Judith Bluther (s.f.) dijo respecto a esto que:

“Debemos ser capaces de defender los derechos humanos de quienes no son ciudadanos. Si el Estado no puede proveer tal defensa, ¿qué hacemos? [...] Si sólo consideramos como merecedoras de derechos a aquellas vidas que representan al Estado-nación, estamos definiendo tácitamente al ser humano en relación con su pertenencia a un Estado. Cualquiera que sea el significado de *humanidad*, es evidente hoy que la violencia estatal destruye los derechos *humanos*. Quién es un *ser humano* es una cuestión que surge de manera urgente por fuera de la ciudadanía como tal y en el límite del poder del Estado, y la manera en que resolvamos esta cuestión tendrá claras consecuencias sobre cómo pensamos la estatalidad y sus

derechos. Quizá tengamos que poner entre paréntesis el poder del Estado para comenzar a repensar lo humano en su totalidad.”

Es la búsqueda de la tranquilidad y la paz social, el poder hacer uso de los derechos a los que son acreedores los hombres, las mujeres y los niños, por su simple condición de seres humanos, esto es lo que marca la verdadera causa justa del estudio de la gestión de la migración, su vinculación directa con las políticas públicas y para éste caso específico, la conformación de una eficiente política migratoria como generadora de las condiciones adecuadas para el bienestar social.

Como partícipes activos de la sociedad, les corresponde a los ciudadanos involucrarse en los asuntos que se encuentren gubernamentalmente insatisfechos, pero aún más responsables somos todos aquellos dedicados a las ciencias sociales, ya que su estudio a profundidad nos permite, además del desarrollo profesional, promover el ensanchamiento del conocimiento y el entendimiento de los fenómenos sociales y, a su vez, contribuir a la mejora continua de las políticas públicas.

La producción de un estudio de caso que abarque el entorno específico de la ciudad de Mexicali en un corto periodo comprendido entre los años 2013 al 2015 permite la generación de una perspectiva única sobre el contexto transfronterizo, esto bajo un marco de observación sumamente accesible y comprensible, e igualmente, aumenta la comprensión de la dinámica migratoria de la localidad.

Sólo atendiendo adecuadamente el manejo de los flujos humanos bajo una nueva óptica es que podrá reflejarse el cambio y un verdadero desarrollo humano y social contundente.

2.2 ALCANCES Y LIMITACIONES.

Alcances

Creación de un estudio de caso que analice el funcionamiento de la política migratoria, es decir, la forma en que el Estado tutela sus fronteras y administra los flujos migratorios.

Propuesta de un concepto de política migratoria integral, como resultado directo del análisis de la política pública de migración implementada por la administración mexicana.

Limitaciones

Análisis de la policía migratoria, su diseño e implementación. No se presenta como una nueva iniciativa de Ley.

Presentación de una manera idónea de administrar las fronteras desde la perspectiva teórica.

No se constituye como una evaluación de desempeño.

2.3 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN.

- ¿La política migratoria mexicana puede considerarse como una política pública integral?
- ¿Es eficiente la política migratoria en México?
- ¿La política migratoria mexicana contempla la administración eficiente de fronteras (principios de protección, control, prevención y asimilación) en el manejo de los flujos migratorios?

2.4 OBJETIVOS.

Objetivo General

Analizar la existencia de una política migratoria integral implementada en el municipio de Mexicali.

Objetivos Particulares.

- Analizar si los elementos que constituyen el marco de gestión migratorio se encuentran integrados.
- Identificar la concordancia entre la legislación y la ejecución de la política migratoria mexicana en el municipio de Mexicali.
- Explicar la importancia de la correcta administración de fronteras como parte constitutiva de la política migratoria.

2.5 HIPÓTESIS.

Las limitadas estrategias de protección, control, prevención y asimilación para el tratamiento de flujos humanos en el marco normativo mexicano y su implementación derivan en la inexistencia de una política pública integral.

2.6 MÉTODO.

De acuerdo al propósito que pretende alcanzar el investigador se plantean formas, enfoques y tipos de investigación específicas para cada materia.

Un tema complejo como lo es el análisis de la política migratoria, es preferible, se aborde bajo el marco de una investigación aplicada, esto significa que:

“Puede ser de orden explicativo, por lo cual tiende a la elaboración de técnicas para recoger datos utilizando información cualitativa, descriptiva y no cuantificada, [...], enfrenta realidades subjetivas e intersubjetivas como objetos legítimos de conocimiento. [...] Tiene por objetivo analizar y profundizar en la situación o problemática y no necesariamente en los resultados que le permitan hacer generalizaciones. [...] La investigación descriptiva comprende la descripción, registro, análisis e interpretación de la naturaleza actual, y la composición o procesos de los fenómenos; el estudio de caso es apropiado en situaciones en las que se desea estudiar intensivamente características básicas, la situación actual e interacciones con el medio de una o unas pocas unidades tales como individuos, grupos, instituciones o comunidades.”(Tamayo, 2014)

Contempla un enfoque cualitativo para la recolección de datos (sin medición numérica) que servirá en el proceso de análisis e interpretación, yendo de lo particular a lo general. “El enfoque cualitativo, a veces referido como investigación naturalista, fenomenológica, interpretativa o etnográfica, es una especie de "paraguas" en el cual se incluye una variedad de concepciones, visiones, técnicas y estudios no cuantitativos” (Grinnell, 1997 Citado en Hernández, 2006), el fin último es comprender un fenómeno social complejo.

A su vez, el presente trabajo, se define como un estudio de caso, ya que como otros diseños similares, “al utilizar los procesos de investigación cuantitativa, cualitativa o mixta; analizan profundamente una unidad para responder al planteamiento del problema, probar hipótesis y desarrollar alguna teoría” (Hernández, 2006).

Es adecuado cuando se desea estudiar intensivamente características básicas, la situación actual e interacciones con el medio de una o entre algunas unidades individuales, grupales, instituciones o comunidades.

2.6.1 Instrumentos de medición.

El instrumento metodológico para la obtención de datos será la entrevista, Luis Rivas (2006) comenta que “un eje común a toda investigación cualitativa es la realización de entrevistas”, esto debido a su función como método directo para obtener datos de fuentes específicas con injerencia en el tema.

Aludiendo a éste instrumento como ayuda idónea en los procesos cualitativos,

Hernández (2006) agrega:

“Las investigaciones cualitativas se fundamentan más en un proceso inductivo (explorar y describir, y luego generar perspectivas teóricas). [...] Por ejemplo, en un típico estudio cualitativo, el investigador entrevista a una persona, analiza los datos que obtuvo y saca algunas conclusiones; posteriormente, entrevista a otra persona, analiza esta nueva información y revisa sus resultados y conclusiones; del mismo modo, efectúa y analiza más entrevistas para comprender lo que busca. Es decir, procede caso por caso, dato por dato, hasta llegar a una perspectiva más general.

La recolección de los datos consiste en obtener las perspectivas y puntos de vista de los participantes (sus emociones, experiencias, significados y otros aspectos subjetivos). También resultan de interés las interacciones entre individuos, grupos y colectividades. El investigador pregunta cuestiones generales y abiertas, recaba datos expresados a través de lenguaje escrito, verbal y no verbal, así como visual, los cuales describe y analiza y los convierte en temas, esto es, conduce la indagación de una manera subjetiva y reconoce sus tendencias personales (Todd, Nerlich y McKeown, 2004 Citado en Hernández, 2006)”.

De ésta manera, se facilita el acceso sobre actores relevantes y focalizados para realizar un análisis de la eficiencia de las políticas migratorias desde distintas perspectivas a nivel local.

Ejecución:

1. Elaboración de un guion de entrevista, diseñado para cada actor según el interés sobre la información que se desee obtener de él. El mismo contempla un tiempo de entrevista

de al menos una hora realizable en una sesión, quedando a consideración del entrevistado alargar o acortar la sesión, o dividirla en dos o más sesiones.

2. Revisión de instrumento y posterior aprobación del mismo por el tutor (a) asignado (a) para el estudio de caso en cuestión.
3. Petición de oficio institucional a la Coordinación de Posgrado e Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas, Universidad Autónoma de Baja California, Campus Mexicali, dirigido a cada uno de los entrevistados para justificar y exponer la elaboración del presente estudio de caso, así como solicitar en el mismo la cooperación a ser partícipe de la entrevista.
4. Entrega de oficios institucionales
5. Confirmación de entrevistas estipulando fecha y hora, o en su caso, búsqueda de nuevos actores para entrevistar.
6. Realización de entrevistas de audio grabadas bajo previa autorización de los entrevistados.
7. Transcripción de entrevistas
8. Análisis de información obtenida por medio del instrumento
9. Adición de análisis al estudio de caso para comprobación de la hipótesis antes propuesta.

2.6.2 Criterios de Inclusión y Exclusión.

Debido a que la dinámica migratoria es cambiante, y el acceso a migrantes está limitado por su condición de desprotección, es necesario establecer pautas para seleccionar el mejor escenario para el desarrollo del estudio de caso.

Se considera necesaria la realización de entrevistas, las cuales se efectuarán a los principales actores participantes de la dinámica migratoria, correspondiendo a los ejes sobre los que se pretende profundizar, como son los procesos de diseño e implementación de la política migratoria, su eficiencia y eficacia.

- a) Entrevista a un académico especialista en el tema migratorio: Qué por su trayectoria académica, tenga la capacidad de dar una opinión objetiva del tema, así como también comentar sus propias aportaciones sobre la dinámica del mismo. Seleccionando a:

Dr. José A. Moreno Mena

Doctor en Ciencias Sociales por el Colegio de la Frontera Norte. Tijuana, México.

- Miembro del Instituto de Investigaciones Sociales, UABC
- Presidente de la Coalición Pro Defensa del Migrante, A.C.

Línea de investigación: Estructura y procesos sociales

Áreas de interés: Migraciones, OSC y políticas públicas

Dra. Belén Fernández Suárez

Doctora en Sociología por la Universidade da Coruña. Coruña, España.

- Profesora contratada en el Dpto. de Sociología y Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de A Coruña (UDC)

Línea de investigación: Políticas sociales y el Estado del Bienestar

Áreas de interés: Políticas migratorias de integración de inmigrantes

- b) Entrevista al encargado de la delegación del Instituto Nacional de Migración en Mexicali: Qué por su puesto laboral, tenga acceso a información institucional y del funcionamiento interno de la institución, asimismo que pueda aportar su visión administrativa y de gestión. Seleccionando a:

Lic. Perla L. Valdez León

Licenciada en Negocios Internacionales por la Universidad Autónoma de Baja California. Mexicali, México.

- Jefa de Regulación Migratoria en el Instituto Nacional de Migración en la delegación local de Mexicali, Baja California.

Áreas de interés: Política migratoria mexicana

- c) Entrevista a un dirigente de la sociedad civil de injerencia en el tema de migración: Que por su experiencia del fenómeno pueda brindar una reseña de la situación actual, y a su vez opine sobre la eficiencia de las medidas migratorias. Seleccionando a:

Dr. José A. Moreno Mena

Doctor en Ciencias Sociales por el Colegio de la Frontera Norte. Tijuana, México.

- Miembro del Instituto de Investigaciones Sociales, UABC
- Presidente de la Coalición Pro Defensa del Migrante, A.C.

Línea de investigación: Estructura y procesos sociales

Áreas de interés: Migraciones, OSC y políticas públicas

- d) Entrevista a un especialista internacional del tema migración: Qué por su especialización del tema, y su posición como agente externo, aporte con una visión dimensional distinta. Seleccionando a:

Dr. Antonio Izquierdo Escribano

Doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Madrid, España.

- Catedrático de Sociología en la Universidad de A Coruña (UDC)

- Fundador del Equipo de Investigación de Sociología de las Migraciones Internacionales del que fue director hasta el año 2001.
- Representante de España en la OCDE de 1989 al 2008, en calidad de experto en Migraciones Internacionales.
- Miembro del Consejo Asesor del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), y del Consejo Editorial de diferentes Revistas Científicas.

Línea de investigación: Sociología de las Migraciones Internacionales

Áreas de interés: Migraciones Internacionales

Dra. Antía Pérez Caramés

Doctora en Sociología por la Universidade da Coruña, Coruña España.

- Profesora Contratada Doctora en el Departamento de Sociología, Ciencia Política y de la Administración de la Universidade da Coruña y Coordinadora del Máster Oficial en Migraciones Internacionales (MOMI).

Línea de investigación: Relaciones de género, el proceso de envejecimiento demográfico y las migraciones internacionales.

Áreas de interés: Migraciones Internacionales

Para obtener una visión objetiva, y bajo la guía de las entrevistas previamente realizadas en el apartado metodológico para éste caso, se resaltan un cuarteto de enfoques para el mismo fenómeno que manifiestan de manera más estricta los puntos clave de la administración en materia migratoria, éstos son:

- 1) Perspectiva académica
- 2) Perspectiva asociación de la sociedad civil
- 3) Perspectiva gubernamental
- 4) Perspectiva internacional

En lo que respecta a la academia, ésta se destaca por la investigación y la teorización de las prácticas sociales, en este caso, la dedicación al ramo ha hecho que el

fenómeno migratorio sobre importancia y se denota como una situación relevante, que incumbe a la sociedad como el principal interesado y en segundo lugar remarca el papel del gobierno como el agente que procura la seguridad y el bienestar común, así como su responsabilidad para tratar con los asuntos sociales que generan un fenómeno de impacto. El sector académico es el precursor necesario para la formación de políticas con bases teóricas firmes y consistentes, razón por la cual hace énfasis en la inclusión de la necesidad social como principal input en su conformación.

El sector de la sociedad civil es uno de los más cercanos al fenómeno, las asociaciones civiles se encauzan a cubrir las líneas de acción que el gobierno no atiende o en las cuales pone poca relevancia. Cubren la “lagunas sociales”, ya que son el fruto manifiesto del esfuerzo de la propia sociedad por solventar una necesidad. Gracias a la constante interacción con los grupos de interés pueden ofrecer un amplio panorama del impacto de las acciones gubernamentales, y contribuyen sobremanera en el ejercicio de retroalimentación de las políticas.

El apartado correspondiente al gobierno, hace referencia a la administración como aquella que se encarga de producir y reproducir las actividades que solventan las demandas sociales incorporando lo referente a los recursos disponibles, la viabilidad operacional y el recurso humano.

Por último, la óptica del sector internacional permite examinar las áreas débiles por su condición de agente externo, y facilita el comparativo sobre las políticas, mismas que aunque poseen contextos diferentes, tornan identificable otra gama de posibles soluciones.

3. CAPÍTULO PRIMERO.

3.1 MARCO TEÓRICO

La migración como un proceso continuo, o las migraciones humanas como evento extraordinario se conciben como las dos versiones de un mismo fenómeno, que se ve influenciado por distintas motivaciones en diversos periodos de tiempo.

“Esta mudanza demográfica ha requerido de una adaptación de las mentalidades y de las medidas políticas. La sociedad y las instituciones [...], entre la incertidumbre, el temor y la sorpresa, han tenido que abordar los retos que surgen de la entrada y la instalación de inmigrantes”. (López, 2007)

La variación en los movimientos humanos así como en los propios sistemas de migración, que funciona en base a redes, ya sea culturales, familiares o de trabajo, depende en gran medida de las estructuras económicas y políticas de los diversos Estados.

A la acción del gobierno para conducir el tema se le conoce como Política Migratoria, cada una impregnada de acuerdo a las características del Estado que la pone en práctica; ésta vio sus orígenes en el Derecho Internacional Público, el cual según Chaparro (2008): “Se refiere a colectividades nacionales como sujetos de relaciones jurídicas; a los derechos y deberes de los Estados como integrantes de un orden general

de naciones [...]. Se ha regido, exclusivamente, por convenciones bilaterales o plurilaterales [...]

De esta figura jurídica ha emanado con gran fuerza otra vertiente del derecho, refiriéndose a este como Derecho Internacional de las Migraciones, del cual dice:

“Tiene por objeto de investigación: “Los derechos humanos; el deber del Estado de aceptar el retorno de sus residentes; la obligación de ofrecer acceso consular a los no residentes; trata y tráfico de migrantes; áreas específicas que son sujetas de acuerdos internacionales específicos, por ejemplo, la migración laboral”. Sin embargo, su soporte jurídico principal está amparado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada y ratificada por la Organización de las Naciones Unidas en 1948; de esta forma, los seres humanos al tener consagrados esos derechos inalienables, hacen que los Estados y los migrantes entren en un equilibrio de poderes, sin embargo, aunque es totalmente potestativo del derecho interno de recibir o expulsar a quien se considere que puede o no estar dentro de su territorio, existe una esfera que no se puede vulnerar y es la protección de la libertad protegida por el derecho internacional y el derecho consuetudinario internacional”. (Chaparro, 2008)

Se entiende entonces a la política migratoria como el esfuerzo de los Estados por mantener el control sobre los flujos humanos, que tiene por objeto además, darle protección y dirección a los mismos; es el resultado del conjunto de las necesidades contemporáneas de la sociedad y “la cristalización de un proceso histórico a través del cual cada sociedad expresa sus concepciones teóricas traducidas en leyes, sus apuestas colectivas por justicia, lo mismo que sus fobias y limitaciones”. (Calderón, 2006)

“Las intervenciones destinadas a los inmigrantes y a las minorías étnicas en sus múltiples facetas han estado estrechamente vinculadas no sólo con cambios de naturaleza demográfica, sino con la aparición de nuevas dimensiones en las

políticas desarrolladas por el Estado del Bienestar y los acuerdos sobre derechos humanos (véase J. Subirats y R. Gomá, 1998). Los mecanismos que transforman una preocupación o una necesidad social en un problema público son muy diversos y tienen que ver con el funcionamiento mismo del sistema democrático”. (López, 2007)

De acuerdo a estas particularidades, se tiene que, la política migratoria es por su naturaleza, una política pública.

Sin embargo las limitaciones dentro de su composición, brindan las pautas para delimitar su eficiencia como una política pública integral que responda cabalmente a los menesteres correspondientes a la gestión migratoria.

3.1.1 La orientación hacia las políticas.

En el desarrollo de la teoría de las políticas públicas, muchas son las connotaciones y/o definiciones que se han expuesto, caracterizadas de acuerdo a su contexto histórico o social particular, pero que a su vez ayudan a entender el comportamiento de las políticas actuales; “mientras la ciencia política se ha enfocado en las relaciones de poder y la administración pública en la acción gubernamental, las políticas públicas nacieron para estudiar la toma de decisiones en el ámbito público” (Franco, 2013), así la línea que las unifica es la idea de actuar para la sociedad y resolver los problemas que en ésta se producen.

Harold Laswell (1951, citado en Parsons, 2007) comenta lo siguiente:

“Podemos pensar en la ciencia de las políticas públicas como las disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de formulación y ejecución de políticas, así como de localizar datos y brindar interpretaciones pertinentes a los problemas de las políticas públicas en determinado período. El enfoque de las políticas públicas [...] debe ocuparse de los problemas fundamentales y, con frecuencia, poco atendidos, que surgen del ajuste del ser humano en la sociedad. [...] Es probable que la orientación de la ciencia de las políticas [...] esté dirigida hacia el mejoramiento de los conocimientos necesarios para enriquecer el ejercicio de la democracia. En una palabra, el énfasis especial se halla en la ciencia de las políticas públicas de la democracia, cuyo fin último es la realización de la dignidad humana en la teoría y en la práctica”.

Éstas expresan ampliamente lo competente a lo público y sus problemas, y las formas de actuar o no actuar del gobierno.

De esta práctica emanan dos formas de hacer políticas públicas (*policy sciences*):

“Por una parte se enfoca al proceso de la política y por la otra hacia las necesidades de inteligencia en el proceso. La primera tarea busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando métodos de investigación de las ciencias sociales y la psicología. La segunda tarea busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponibles a los hacedores de políticas públicas y, por consiguiente rebasa generalmente las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología”. (Laswell, 1951:14, Citado en Aguilar, 2000)

Por tanto, “el conocimiento *del* proceso de la política y *en el* proceso de la política, busca articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democracia) de

gobierno” (Aguilar, 2000), es decir la inclusión de la racionalidad en la política, la incorporación de necesidades, hechos, ideas e interpretaciones en la toma de decisiones, “es la cuestión concreta acerca de la relación entre el conocimiento natural y social que una sociedad posee en su comunidad intelectual y las decisiones que los gobernantes y legisladores democráticos afrontan” (Aguilar, 2000), resultando en la integración de un mayor conocimiento en las determinaciones de Estado, lo que deriva en eficacia para la resolución de problemas, mayor responsabilidad y legitimidad.

La o las políticas públicas (PP) son en sí mismas un plan de acción específico, que tienen límites y se orientan al cumplimiento de objetivos para la resolución de problemas puntuales que generen un beneficio público, y que su vez, contienen externa e internamente una serie de factores a considerar: actores políticos, culturales y sociales, recursos tanto económicos como humanos, intereses públicos y privados, leyes (regulaciones y normas gubernamentales), capacidad institucional, entre otros, que dan cabida a su diseño y ejecución.

“La PP no es una acción de gobierno singular y pasajera, es respuesta a circunstancias políticas particulares o a demandas sociales del momento. Las características fundamentales de la PP son: su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público (constitucional o legalmente prescritos) y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política”. (Aguilar, 2010)

La elaboración de las políticas se entiende así, como un proceso que ha evolucionado a la sistematización por medio de la utilización de metodología para ampliar el conocimiento del fenómeno social.

Aguilar (2010) hace mención a este método, puntualizando las operaciones o fases intelectuales y políticas interdependientes que constituyen e integran a la política pública, estas se validan entre sí para dar credibilidad y realidad a su conformación:

- 1) La formación de la agenda (pública o política)
- 2) La definición del problema público.
- 3) La hechura o formulación de la política
- 4) La decisión o la selección entre opciones.
- 5) La comunicación de la política.
- 6) La implementación de la política
- 7) La evaluación de la política.

De acuerdo a estos supuestos, es necesario primeramente detectar los problemas, percatarse de sus alcances y conocer su naturaleza para poder actuar o no sobre ellos, de éste supuesto dependerá su espacio en la agenda de gobierno y el tiempo de atención (corto, mediano o largo plazo).

Una vez que se determina la importancia de su atención, se procede a la elaboración de una política, es decir la fabricación de opciones para resolver el problema - éstas deben tener la característica de ser realizables, contar con participación social y ser legítimas, es decir respaldadas por el cumplimiento del Estado de derecho-, escogiendo la que representa la mejor opción para responder al tema y se implementa de

acuerdo a las capacidades del Gobierno, “la implementación es la fase de la política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos” (González, 2011), es la puesta en acción de la alternativa elegida, bajo un dirección y gestión idónea, esperando los resultados que de ella se deriven para determinar su eficiencia, de la cual dependerá su continuación, reestructuración o sustitución, éste último paso está determinado por la evaluación, la cual:

“Consiste en medir e identificar los efectos propios de la acción [...] identificar si la intervención pública ha funcionado o fracasado, además de orientar en la nueva toma de decisiones con mejores elementos de juicio (ejercicio de reprogramación). Es un procedimiento que permite reducir los niveles de incertidumbre que hay en el hacedor de políticas y en el gobernado y se encarga de verificar la eficiencia externa de la acción pública, [...] identificar su viabilidad y efectividad [...] Aunque puede haber muchas respuestas, muy pocas logran armonizar en los aspectos: Político, legal, administrativo y económico” (González, 2011)

La intención de llevar a cabo este procedimiento metodológico lo más riguroso posible es la factibilidad de observar cambios y/o avances en las condiciones iniciales, logrando resultados positivos.

Por otra parte, en el proceso de toma de decisiones que determinan las acciones públicas, es importante establecer el enfoque que sea más incluyente sobre las necesidades sociales.

El llamado “tercer enfoque” o “mixed scanning” que propone Amitai Etzioni (1967) combina las dos corrientes más utilizadas para ésta labor: el racionalismo y el incrementalismo.

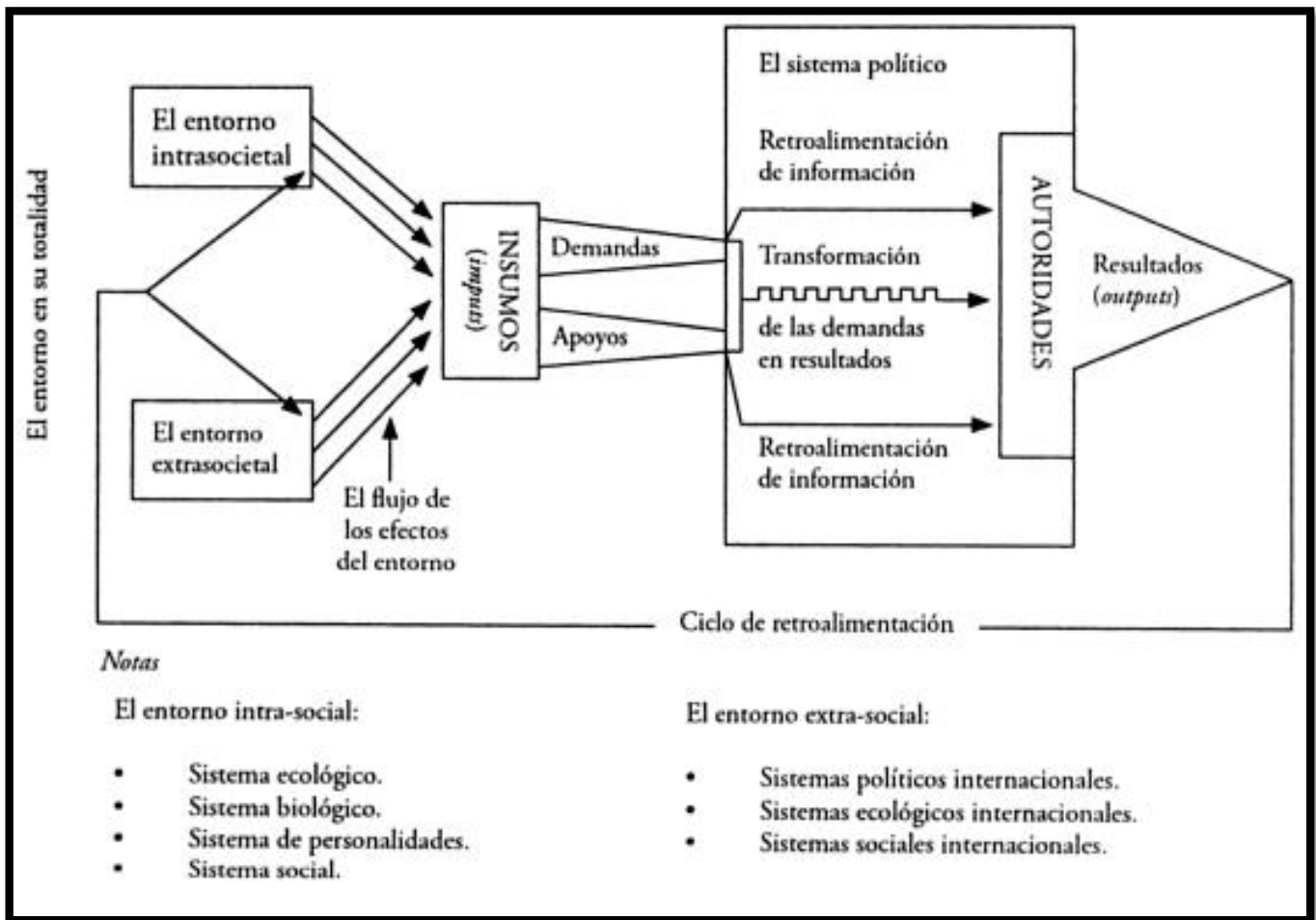
El racionalismo argumenta que no es posible ser completamente racional en todos los aspectos gubernamentales ya que existe la influencia de diversos factores fuera del control de los hacedores de políticas pero sí, en las decisiones fundamentales que requieren de rigurosidad y especialización, a su vez no puede tomarse la visión incrementalista como plenamente idónea ya que no sólo deben ajustarse y reajustarse las acciones gubernamentales a la realidad social como propone esta vertiente, sino renovarse de acuerdo a los resultados que de éstas emanen.

Al fusionar lo que el autor considera los puntos más fuertes de ambas perspectivas se constituye un enfoque más adecuado para la administración contemporánea (*el tercer enfoque*), generando así mayor capacidad de consenso, disminución de control autoritario y espacio para la creación de canales para la evaluación.

En respuesta al desarrollo y a la búsqueda de la consolidación del sector público hacia la elaboración de políticas más eficientes, el procedimiento se ha hecho más inclusivo, contemplando: “atención al análisis de los resultados de la acción gubernamental; al complejo proceso de formulación y ejecución de decisiones, y al proceso de evaluación de las decisiones implementadas” (González, 2011)

El modelo de la caja negra de Easton comprende ésta visión inclusiva, exponiendo los elementos que componen la relación entre el proceso de formulación, resultados o políticas implementadas y evaluaciones acompañadas de retroalimentación, considerando factores externos/entorno.

Diagrama 1: El modelo de la “caja negra de Easton”



Fuente: Parsons (2007)

Cabe señalar que en el ciclo de la política pública, aún si se actúa de acuerdo a las fases antes mencionadas, existirán elementos internos y externos que facilitarán o dificultarán su desarrollo, por ejemplo, desconocimiento o falta de interés por parte de los tomadores de decisiones, poca capacidad operativa, estructura institucional poco eficiente, presupuesto escaso, opacidad en la gestión, presiones políticas internas y/o externas, priorización de otros temas, entre otros.

Las políticas que emanan del Gobierno con la intención de ser de aplicación pública deben operar siempre bajo ese mismo supuesto, poseer un carácter público que no solo es contemplativo en lo jurídico sino que refleja el deseo o voluntad de la colectividad.

No se trata entonces de políticas implantadas, sino implementadas como resultado de una problemática y contexto determinado.

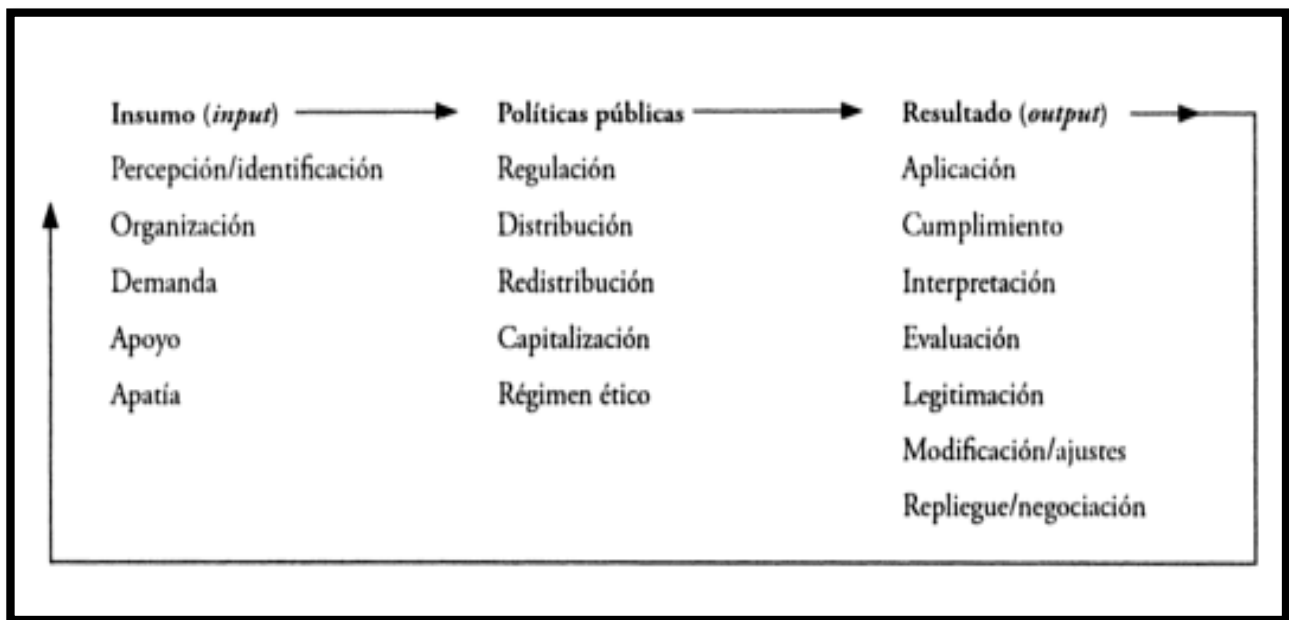
Es así que el proceso de formación de una política pública de gran alcance como lo es la política migratoria, es necesario que se incluyan ciertas variables que le darán su propósito específico (la relación entre la formulación, resultados y contexto).

“Las principales características del modelo de Easton son la aproximación al proceso de las políticas públicas en función de insumos (inputs) recibidos, en forma de flujos provenientes del entorno, mediados a través de canales de insumo (partidos, medios de comunicación, grupos de interés), las demandas dentro del sistema político (insumos internos) y su conversión en resultados (outputs) e impactos de las políticas públicas”. (Parsons, 2007)

El siguiente esquema muestra la dinámica antes mencionada por David Easton. En el primer apartado aparecen los componentes sociales que motivan la creación de la política pública, en el segundo su desarrollo y viabilidad y por último la ejecución y posterior análisis de impacto, que complementan el ciclo de legitimidad de la propia política pública.

“Las políticas públicas son acciones de gobierno cuyos objetivos de interés público se surgen de decisiones sustentadas en un proceso de diagnóstico y análisis de factibilidad, para la atención efectiva de problemas públicos en donde participa la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones”. (Franco, 2013)

Diagrama 2: El proceso de las políticas públicas como insumos (inputs) y resultados (outputs)



Fuente: Parsons (2007)

Como resultado de la aplicación del modelo de Easton, se consideran a los inputs como guías en el proceso de conformación del marco migratorio, y a su vez, los outputs derivan en una política orientada a satisfacer las necesidades de la sociedad cambiante, la cual que no debe integrarse sólo de aspectos rígidos de regularización, sino que evoque un carácter social de adaptación y transnacionalización.

Al emanar del ámbito público, la política migratoria debe regirse bajo ciertos criterios, según Aguilar (1992):

“Lo público tiene que ver con necesidades, intereses y proyectos de alcance general, y objeta (a la vez que busca modificar) la convencional visión "realista" de la política, según la cual las leyes, asignaciones y programas se rigen por el criterio de la conciliación de los conflictos de interés e implican necesariamente un desenlace desigual con ganadores y perdedores. Pero, sobre todo se opone a toda tentativa (teórica o práctica) de depositar la dimensión metaindividual de la política y del estado en alguna entidad colectiva ideal, [...], que busque o logre desprenderse de toda referencia a la libertad, al consenso y a la utilidad de los individuos en su conjunto”.

En esta construcción de las políticas públicas poseedoras de carácter multidisciplinario, dos elementos cobran gran importancia: la participación social y la democracia, las cuales se convierten en las herramientas de comunicación con el Estado, por lo cual, se vuelve trascendental incluirlas en la dinámica de formación de las políticas.

Como sugiere Cabrero (1999) es necesario contemplar la perspectiva de cuatro dimensiones que llevarán a discernir la lógica de la conformación de una política pública, la cual bajo el cumplimiento de éstas características podrá describirse como integral.

1) El tipo de régimen democrático. Es necesario establecer el grado de consolidación del mismo, ya que la inclusión social se da en distintos niveles y con dependencia de los mecanismos de participación y apertura que posee un gobierno.

2) Tipos de modelos de gestión. Relacionado al régimen democrático, configura las interacciones dentro de la administración y las direcciones.

3) Referentes institucionales, o mecanismos de regulación en la administración.

Dotan de competencia operativa.

4) Tradiciones culturales y simbólicas. Se encuentran arraigadas en cada población, y por ende en sus tomadores de decisiones.

Para el caso mexicano, el tipo régimen y su ejecución se encuentra contenido en el artículo 25 y 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Art. 25) El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Art. 40) Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Por medio de la democracia se busca la participación social y la inclusión de las necesidades para la conformación de la agenda social y gubernamental, ya que brinda los canales de comunicación entre los distintos actores presentes en la administración, las instituciones y la sociedad.

“La democracia, [...], no es nada más una forma de gobierno, sino un estilo de vida. Una forma de vivir y comportarse a la que sólo se llega por un proceso de maduración y autoconciencia. Implica un gran sentido de responsabilidad y una decisión, constantemente renovada, de sacrificarse por el bien común.” (ITAM, 1984)

Expresa la verdadera intención de la clase política y de la ciudadanía en los asuntos que competen a la gobernanza del Estado.

Por su parte, el tipo de gestión imperante en el administrativo nacional, es el llamado gestión por resultados, que:

“Implica la priorización del logro de los objetivos estratégicos generales y específicos en el proceso de gestión de los recursos públicos. La evaluación de los resultados se guía, en general, siguiendo criterios de eficacia, eficiencia, economía y calidad de la intervención del Estado. El seguimiento de estos criterios resulta de vital importancia puesto que están determinados básicamente por el reaccionar de los responsables de las diferentes áreas de la acción pública. Además, estos criterios forman parte de los aspectos a considerar en un proceso de cambio de la cultura organizacional del sector público que contemple la sustitución de un modelo de administración pública burocrática (enfaticada en los procesos y procedimientos) por otra gerencial, con prevalencia de los resultados.” (ILPES, 2003)

Asimismo, cumple con las acciones establecidas en los planes de gobierno, que se encuentran estructurados bajo un marco temporal y con recursos programados, y que a su vez permiten gestionar estratégicamente, evaluando el desempeño de las instituciones del Estado en el proceso de la conformación e implementación de las políticas públicas.

Del mismo derivan los reglamentos y lineamientos institucionales y programáticos, los cuales se encuentran acordes a la legislatura vigente y a los planes de desarrollo, y que en suma actúan como pautas de acción para las instituciones, programas y subprogramas.

A éste conjunto de apertura ciudadana, dirección administrativa y regulación normativa se agrega la variante cultural – tradicional presente en cada sociedad y con una

capacidad de influencia relativa para la toma de decisiones, ésta sirve como referente para explicar la forma de actuar de los partícipes del ciclo de las políticas.

Bajo la consideración de lo que se estima como una política pública correcta, con un enfoque adecuado, y con inclusión de sus elementos y dimensiones, en un contexto multiparticipativo y diverso de inputs y outputs, puede estructurarse un concepto más apropiado para definir a una política pública integral, es decir aquella política óptima y compuesta de estrategias coordinadas.

Entendiéndose como aquella que es acorde en su diseño e implementación, es decir, que mantiene como primicia la resolución de un problema público, es además integradora de variables del entorno social, es viable operacionalmente (bajo la primicia institución – recurso) y por tanto generadora de impacto social positivo.

Es además gestora de principios para la consecución de objetivos nacionales como la generación de desarrollo y crecimiento económico, por incluir variables sociales como mejoramiento en la calidad de vida y el respeto a los derechos humanos.

3.1.2 Administración de Fronteras.

Se tiene que, a la vez que el proceso de gobernanza por medio de políticas públicas orientadas al bienestar común se hace más complejo, la administración de lo público también se especializa.

En lo que compete a la gestión de flujos migratorios y al hablar de la creación e implementación de una política migratoria integral está implícito lo referente a la administración de las fronteras de un Estado – Nación, ya que es de su natural atribución.

Al hablar de fronteras, el primer imaginario es aquello concebido como un límite geográfico delimitado, estipulado y acordado para el territorio de un Estado- Nación.

Acorde a esto, para abarcar el significado de administración de fronteras es necesario desglosar el término.

Primeramente, como concepto de administración se entiende:

“Una forma particular de coordinar las actividades que realizan las personas dentro de un clima organizacional específico, que debe facilitar las acciones de los individuos y la organización en el cumplimiento de su objetivo de responder a las necesidades de la sociedad manifiestas en las demandas de los mercados. Los agentes con unos roles determinados en la organización, haciendo uso de los recursos tangibles e intangibles, desempeñan las funciones administrativas requeridas para el logro de los objetivos de forma eficiente”. (Torres, 2006)

Cuando estas actividades restringen o facilitan el movimiento de personas y/o las relaciones comerciales, se habla de una administración como tal de las fronteras que conforman el territorio del mismo Estado – Nación.

Esto significa que la manera en que se conduzca ésta gestión dentro del territorio marcará una parte importante dentro de las pautas que delimitan la corriente migratoria.

Dentro de éste apartado resalta la participación del factor humano, el cual está referido al personal que labora para el gobierno de cada país en las áreas encargadas del tratamiento de los flujos migratorios.

El personal, su labor y proceder en respeto hacia los migrantes será una variable de gran importancia en el comportamiento de los propios flujos ya que son ellos los que proceden de manera directa para con la población migrante, tanto en zonas fronterizas como al interior del territorio, esto es, si existe amenaza o conducta perniciosa por parte de las propias autoridades entonces puede ser significativo para éstas dinámicas de desplazamiento.

3.1.3 El camino hacia la política migratoria integral.

Para el caso específico de la política migratoria, es necesario se tomen en cuenta otros aspectos que influyen sobre el comportamiento de las migraciones y que, consecutivamente se relacionan a la legislación que rige estos procesos.

Por ejemplo, solo puede decirse de ella que es completamente integral cuando abarca cuatro importantes categorías de impacto como son: protección, control, contención e integración de los propios flujos migratorios.

En primer lugar se encuentra la materia más mediatizada por los Estados-Nación, la protección a los migrantes. La diversificación en programas que atiendan las necesidades básicas de éstos en situaciones vulnerables juega un papel importante en la

imagen que proyecta un gobierno, tanto si garantiza protección al interior del territorio como si es considerado un referente de asilo en las situaciones de crisis, además éste punto va ligado a la percepción de desarrollo del propio Estado en medida que avance en la procuración del respeto a los derechos humanos.

El control se encuentra referido a aquellas medidas que reglamentan la entrada y salida de los flujos humanos, son “las prácticas que regulan el volumen y la naturaleza de los flujos en su doble dirección, así como los derechos de integración” (Izquierdo, 2012), es decir las condiciones que facilitan estos movimientos, y que estipulan los tiempos de estancia para cada caso. Determinan que tan permisible o restrictiva es la postura migratoria de un Estado – Nación en relación a las necesidades económicas y/o sociales.

En la misma línea y derivada de las políticas de control, se encuentran las políticas de asimilación o integración. El primer acercamiento que se tiene sobre ambas expresiones, es en referencia a la asimilación, la cual alude a la uniformización de la cultura, siendo así un proceso en el que la población migrante se esfuerza por participar como ‘parte’ de una determinada sociedad.

Éste término es usado mayormente en el discurso político, en un intento por incorporar el fenómeno migratorio a la cotidianidad social. Sin embargo denota poco esfuerzo político y colectivo por realmente vincular a los flujos humanos como parte de una comunidad, ya que bajo este supuesto es el migrante el que busca ser admitido por medio de acciones y/o comportamientos dentro de la colectividad.

Si bien, las medidas de asimilación proveen las bases para la convivencia, es otro concepto el que resulta realmente útil en la construcción de una política social bien estructurada, este es el de la integración, el cual se refiere a “un proceso bidireccional y dinámico de ajuste mutuo por parte de todos los inmigrantes y residentes de los Estados miembros [...] en el cual la integración implica el respeto de los valores básicos [...]” (PECI, 2007 en Fernández, 2015), culminando en una transformación social como resultado de la coexistencia continua.

Debe añadirse aquí que ésta transformación es recíproca, es decir, que ambos grupos se ven influenciados por el comportamiento del otro, entonces ya no se parte del supuesto mismo de la asimilación de uno por el otro, sino que se evoluciona a otro concepto aún más amplio que es la integración, en la cual ambos grupos se influyen y adaptan, ya que presentan sus propias e internas variaciones sociales que les impiden permanecer estáticos, y que les hace integrarse debido al estrecho entramado social, (Giménez, 2000).

Por último, las medidas de prevención de flujos, son aquellas estrategias que implementa la administración del Estado – Nación para evitar la fuga masiva de capital humano hacia el exterior.

Si bien el movimiento migratorio es natural, la salida o entrada de grandes colectivos poblacionales expresa que cierto fenómeno o fenómenos ocurren e impactan especialmente a determinados grupos humanos.

Por su parte, como capital humano se entiende a “la mezcla de aptitudes y habilidades innatas a las personas, así como la calificación y el aprendizaje que adquieren

en la educación y la capacitación” (OECD, 2007), por tanto, los conjuntos sociales del Estado poseen características determinadas que, correctamente direccionadas, son generadoras de desarrollo y crecimiento. Cuando estas colectividades tienden a emigrar, entonces se reduce la capacidad para propiciar prosperidad dentro del propio territorio.

Es importante pensar en las medidas de prevención no como acciones nacionalistas, sino como aquellas orientadas a la generación de bienestar social que fomente la permanencia de la población en su lugar de origen. Estimando la existencia de variables dependientes e independientes de la administración que influyen en este punto, la intención de las mismas es considerar el potencial la propia población.

En suma, cada uno de los términos descritos, se ocupa de atender puntos específicos del fenómeno, que en conjunto abarcan de manera integral el tema migratorio para darle cabida en la gestión administrativa.

3.2 MARCO CONCEPTUAL

Para la correcta conformación del estudio de caso, es necesario establecer los conceptos clave que son de utilidad para la comprensión de la materia.

En lo referente al tema de política migratoria, además de la consulta a diversos autores, pueden encontrarse definiciones dentro del marco jurídico de diversas legislaciones, que fungen como la base de los supuestos anteriormente mencionados.

A continuación se tiene una compilación de los mismos.

Migrante:

La nueva Ley para la Protección al Migrante del Estado de Baja California define en su artículo 4º, fracción V, al migrante como: “Individuo que sale, transita o llega al territorio de una Entidad Federativa o Nación distinta al de su residencia por cualquier tipo de motivación”.

Migración:

“Significa trasladarse, mudarse, cambiarse de un lugar a otro con fines distintos y variables, pero generalmente para cambiar de residencia a efecto de satisfacer una necesidad. [...] La migración es un proceso es un fenómeno de tipo social y por ello un proceso dinámico que se puede analizar desde diferentes ópticas de la ciencia. [...] Ruiz García, coincide en que la migración proviene del latín *migratio*, acción y efecto de pasar de un país a otro para residir en él, y puede ser vista desde dos aspectos, la emigración y la inmigración: la primera, consiste

en el efecto de salir de un país para radicarse en otro; y la segunda, en el acto de ingresar a un país con la intención de radicarse en él.” (López, 2011)

Política migratoria:

Se define según la Ley de Migración Mexicana (2011) como:

“El conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados que con fundamento en los principios generales y demás preceptos contenidos en la presente Ley, se plasman en el Reglamento, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes.”

Por su parte el Programa Especial de Migración 2014-2018 (2014), implementado por la Secretaría de Gobernación, especifica que:

“Una política migratoria de Estado tiene por objeto superior el bienestar del migrante, a través del ejercicio efectivo de su identidad, del disfrute de sus derechos sociales, económicos y culturales. Busca hacer efectivo su bienestar para consolidar su papel como agente para el desarrollo, [...] debe asegurarse que la política migratoria cumpla con una gestión eficaz que contribuya a la facilitación de la movilidad de las personas, enfatice el respeto a los derechos humanos y resalte el compromiso de México en los asuntos regionales y globales. Así, la política migratoria nacional parte de una perspectiva integral de Estado, de la cual el Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM) es el eje articulador de las voluntades públicas y las iniciativas compartidas. Esta visión integral reconoce la función decisiva y generosa de la sociedad civil como proveedora de servicio y apoyo a la población migrante, especialmente aquella que se encuentra en situaciones de mayor vulnerabilidad. Su intervención seguirá siendo fundamental para el fortalecimiento de las instituciones de gobierno que implementan la política migratoria.”

Política Pública:

“Las políticas públicas resuelven problemas públicos que llegan al campo de la agenda nacional, fundamentalmente por una inquietud por un reclamo, por una consulta que se hace con quienes son los destinatarios de la acción pública, y los destinatarios de la acción pública son los ciudadanos. Ese vehículo que tenemos es uno también para atender las problemáticas de Derechos Humanos. No sólo hay que resolver los problemas de Derechos Humanos, sino prevenirlos y es insistente la necesidad de que esto se dé a través de políticas públicas.” (Instituto Nacional de Administración Pública A.C., 2014)

Política Pública Integrada:

“Las políticas públicas dirigidas a las ciudades son los programas, proyectos, decisiones estratégicas, las actividades gubernamentales que se centran en el trabajo de la ciudad. Todos los procesos anteriores se construyen en varias fases, hasta que se convierten las políticas públicas. La etapa de diseño de una política pública surge del choque de fuerzas entre los diferentes poderes existentes dentro de la ciudad, el gobierno (concejales, alcaldes, secretarios), el poder económico (empresas que prestan servicios al ayuntamiento y otras empresas ubicadas en espacio de la ciudad), el poder social, grupos de la sociedad civil organizada, como los movimientos populares, asociaciones de vecinos, sindicatos, etc., y los grupos de élite. Los poderes no siempre tienen los mismos intereses y todos tienen derechos que esperan será reconocido por los interlocutores. En el choque de fuerzas que crea una política pública, las partes tienen intereses diferentes y tratan de influir en otras partes en la legitimidad de sus derechos y la satisfacción de sus intereses.”¹ (Gattai, s.f.)

Este concepto puede entenderse desde diversas perspectivas, de acuerdo al modelo de gestión pública del que se trate.

¹ Texto Original: “As políticas públicas direcionadas para as cidades são os programas, os projetos, as decisões estratégicas, as atividades governamentais que tenham como foco de trabalho a cidade. Todos os processos citados são construídos ao longo de várias fases, até tornarem-se uma política pública. A fase da concepção de uma política pública surge a partir do embate de forças entre diferentes poderes existentes no território da cidade, o poder público (vereadores, prefeitos, secretários), o poder econômico (empresas que prestam serviços à prefeitura e outras empresas localizadas no espaço da cidade), o poder social, grupos da sociedade civil organizada, como movimentos populares, associações de bairro, sindicatos, etc e grupos de elite. Os poderes nem sempre possuem os mesmos interesses e todos possuem direitos que, esperam, sejam reconhecidos pelos interlocutores. No embate de forças que gera uma política pública, as partes possuem diferentes interesses e buscam influenciar as outras partes sobre a legitimidade de seus direitos e satisfação de seus interesses.”

Administración de fronteras:

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en su Glosario de Migración (2006), define a la administración de fronteras de la siguiente manera:

“Gestión de los flujos autorizados de hombres de negocios, turistas, migrantes y refugiados y de la detección y prevención de la entrada ilegal de extranjeros en un Estado determinado. Las medidas para la administración de las fronteras incluyen la imposición, por parte de los Estados, de requisitos de visado; sanciones contra las compañías de transporte que traen extranjeros en forma irregular a un Estado y la intercepción en alta mar. Las normas internacionales exigen un equilibrio entre la facilitación del ingreso de verdaderos viajeros y la prevención de ingreso de viajeros, por razones inapropiadas o con una documentación falsa o no válida.”

Flujos migratorios:

“Según la OIM la migración es una característica común y necesaria de la vida moderna. Este organismo especializado en la materia reconoce que la migración ha contribuido universal y significativamente en el desarrollo de las sociedades. Sin embargo, el flujo continuo de migrantes en una situación irregular, su vulnerabilidad debido a la asociación de la migración irregular con las redes de contrabando y trata, son asuntos constantes de preocupación mundial.” (López, 2011)

La Ley de Migración (2011) en México, estipula el tratamiento de los flujos migratorios de la siguiente manera:

“Enfoque integral acorde con la complejidad de la movilidad internacional de personas, que atienda las diversas manifestaciones de migración en México

como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, considerando sus causas estructurales y sus consecuencias inmediatas y futuras.

Facilitación de la movilidad internacional de personas, salvaguardando el orden y la seguridad. Este principio reconoce el aporte de los migrantes a las sociedades de origen y destino. Al mismo tiempo, pugna por fortalecer la contribución de la autoridad migratoria a la seguridad pública y fronteriza, a la seguridad regional y al combate contra el crimen organizado, especialmente en el combate al tráfico o secuestro de migrantes, y a la trata de personas en todas sus modalidades.”

Derechos Humanos:

“Sobre el concepto de los Derechos Humanos la Comisión Nacional de Derechos Humanos dice: Es el conjunto de prerrogativas inherentes a la naturaleza de la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo que vive en una sociedad jurídicamente organizada. Están establecidos en la Constitución de los Derechos Humanos y en las leyes, y deben ser reconocidos y garantizados por el Estado. [...] La Declaración Universal dice: Estos derechos van unidos a la dignidad humana, y por lo tanto, son universales e inalienables, indivisibles, interrelacionados e independientes. [...] Los Derechos Humanos se ubican en un contexto determinado y están en constante transformación.” (Instituto Nacional de Administración Pública A.C., 2014)

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo primero define que:

“Todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.”

La Declaración Universal de los Derechos Humanos firmada por México en 1948, justifica el énfasis de estudio en su inapelable preámbulo:

“Considerando que el desconocimiento y el menosprecio de los derechos humanos han originado actos de barbarie ultrajantes para la conciencia de la humanidad, y que se ha proclamado, como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias.”

Autoridad Migratoria:

También definida en la Ley de Protección al Migrante del Estado de Baja California como: “las dependencias Federales que cuentan con las atribuciones expresamente conferidas para realizar determinadas funciones y actos de autoridad en materia migratoria.”

Las presentes definiciones son esenciales para la interpretación del estudio de caso. El correcto planteamiento del tema, conforma la base del trabajo metodológico a desarrollar, de allí su notoria relevancia.

3.3 MARCO LEGAL

“La ley o sistema jurídico es una masa de información, datos, criterios, enfoques, concesiones doctrinas y políticas. La ley es útil para instruir, argüir, reargüir, orientar; es necesaria para defender, razonar, analizar y deducir. [...] La ley es el documento formal que se propone reformar, adicionar o derogar disposiciones de la Constitución o de una ley ordinaria” (Arriaga, Diesbach y López, 2011)

3.3.1 Ley de Migración.

Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011

TEXTO VIGENTE Última reforma publicada DOF 30-10-2014

CAPÍTULO ÚNICO. DISPOSICIONES PRELIMINARES

Artículo 1. Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de observancia general en toda la República y tienen por objeto regular lo relativo al ingreso y salida de mexicanos y extranjeros al territorio de los Estados Unidos Mexicanos y el tránsito y la estancia de los extranjeros en el mismo, en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional, así como de preservación de la soberanía y de la seguridad nacionales.

Artículo 2. La política migratoria del Estado Mexicano es el conjunto de decisiones estratégicas para alcanzar objetivos determinados que con fundamento en los principios generales y demás preceptos contenidos en la presente Ley, se plasman en el Reglamento, normas secundarias, diversos programas y acciones concretas para atender el fenómeno migratorio de México de manera integral, como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes. Son principios en los que debe sustentarse la política migratoria del Estado mexicano los siguientes:

Respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes, nacionales y extranjeros, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad y situación migratoria, con especial atención a grupos vulnerables como menores de edad, mujeres, indígenas, adolescentes y personas de la tercera edad, así como a víctimas del delito. En ningún caso una situación migratoria irregular preconfigurará por sí misma la comisión de un delito ni se prejuzgará la comisión de ilícitos por parte de un migrante por el hecho de encontrarse en condición no documentada.

Congruencia de manera que el Estado mexicano garantice la vigencia de los derechos que reclama para sus connacionales en el exterior, en la admisión, ingreso, permanencia, tránsito, deportación y retorno asistido de extranjeros en su territorio.

Enfoque integral acorde con la complejidad de la movilidad internacional de personas, que atienda las diversas manifestaciones de migración en México como país de origen,

tránsito, destino y retorno de migrantes, considerando sus causas estructurales y sus consecuencias inmediatas y futuras.

Responsabilidad compartida con los gobiernos de los diversos países y entre las instituciones nacionales y extranjeras involucradas en el tema migratorio.

Hospitalidad y solidaridad internacional con las personas que necesitan un nuevo lugar de residencia temporal o permanente debido a condiciones extremas en su país de origen que ponen en riesgo su vida o su convivencia, de acuerdo con la tradición mexicana en este sentido, los tratados y el derecho internacional.

Facilitación de la movilidad internacional de personas, salvaguardando el orden y la seguridad. Este principio reconoce el aporte de los migrantes a las sociedades de origen y destino. Al mismo tiempo, pugna por fortalecer la contribución de la autoridad migratoria a la seguridad pública y fronteriza, a la seguridad regional y al combate contra el crimen organizado, especialmente en el combate al tráfico o secuestro de migrantes, y a la trata de personas en todas sus modalidades.

Complementariedad de los mercados laborales con los países de la región, como fundamento para una gestión adecuada de la migración laboral acorde a las necesidades nacionales.

Equidad entre nacionales y extranjeros, como indica la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, especialmente en lo que respecta a la plena observancia de las garantías individuales, tanto para nacionales como para extranjeros.

Reconocimiento a los derechos adquiridos de los inmigrantes, en tanto que los extranjeros con arraigo o vínculos familiares, laborales o de negocios en México han generado una serie de derechos y compromisos a partir de su convivencia cotidiana en el país, aun cuando puedan haber incurrido en una situación migratoria irregular por aspectos administrativos y siempre que el extranjero haya cumplido con las leyes aplicables.

Unidad familiar e interés superior de la niña, niño y adolescente, como criterio prioritario de internación y estancia de extranjeros para la residencia temporal o permanente en México, junto con las necesidades laborales y las causas humanitarias, en tanto que la unidad familiar es un elemento sustantivo para la conformación de un sano y productivo tejido social de las comunidades de extranjeros en el país.

Integración social y cultural entre nacionales y extranjeros residentes en el país con base en el multiculturalismo y la libertad de elección y el pleno respeto de las culturas y costumbres de sus comunidades de origen, siempre que no contravengan las leyes del país.

Facilitar el retorno al territorio nacional y la reinserción social de los emigrantes mexicanos y sus familias, a través de programas interinstitucionales y de reforzar los vínculos entre las comunidades de origen y destino de la emigración mexicana, en provecho del bienestar familiar y del desarrollo regional y nacional.

El Poder Ejecutivo determinará la política migratoria del país en su parte operativa, para lo cual deberá recoger las demandas y posicionamientos de los otros Poderes de la Unión, de los gobiernos de las entidades federativas y de la sociedad civil organizada, tomando

en consideración la tradición humanitaria de México y su compromiso indeclinable con los derechos humanos, el desarrollo y la seguridad nacional, pública y fronteriza.

TÍTULO TERCERO. DE LAS AUTORIDADES EN MATERIA MIGRATORIA

CAPÍTULO I. DE LA AUTORIDADES MIGRATORIAS

Artículo 18. La Secretaría tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria:

I. Formular y dirigir la política migratoria del país, tomando en cuenta la opinión de las autoridades que al efecto se establezcan en el Reglamento, así como las demandas y posicionamientos de los otros Poderes de la Unión, de los Gobiernos de las entidades federativas y de la sociedad civil;

V. En coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores, promover y suscribir instrumentos internacionales en materia de retorno asistido tanto de mexicanos como de extranjeros;

Artículo 19. El Instituto es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría, que tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia, con base en los lineamientos que expida la misma Secretaría

Artículo 21. La Secretaría de Relaciones Exteriores tendrá las siguientes atribuciones en materia migratoria:

- I. Aplicar en el ámbito de su competencia las disposiciones de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones legales
- II. Promover conjuntamente con la Secretaría la suscripción de instrumentos internacionales en materia de retorno asistido de mexicanos y extranjeros;
- III. Promover conjuntamente con la Secretaría de Gobernación, la suscripción de acuerdos bilaterales que regulen el flujo migratorio;

TÍTULO CUARTO. DEL MOVIMIENTO INTERNACIONAL DE PERSONAS Y LA ESTANCIA DE EXTRANJEROS EN TERRITORIO NACIONAL

CAPÍTULO I. DE LA ENTRADA Y SALIDA DEL TERRITORIO NACIONAL

Artículo 35. Para entrar y salir del país, los mexicanos y extranjeros deben cumplir con los requisitos exigidos por la presente Ley, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.

TÍTULO QUINTO. DE LA PROTECCIÓN A LOS MIGRANTES QUE TRANSITAN POR EL TERRITORIO NACIONAL

CAPÍTULO ÚNICO. DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 66. La situación migratoria de un migrante no impedirá el ejercicio de sus derechos y libertades reconocidos en la Constitución, en los tratados y convenios internacionales de los cuales sea parte el Estado mexicano, así como en la presente Ley.

El Estado mexicano garantizará el derecho a la seguridad personal de los migrantes, con independencia de su situación migratoria. Artículo

67. Todos los migrantes en situación migratoria irregular tienen derecho a ser tratados sin discriminación alguna y con el debido respeto a sus derechos humanos.

Artículo 75. La Secretaría celebrará convenios de colaboración con dependencias y entidades del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los municipios para el efecto de establecer acciones de coordinación en materia de prevención, persecución, combate y atención a los migrantes que son víctimas del delito.

3.3.2 Reglamento de la Ley de Migración.

Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de septiembre de 2012. TEXTO VIGENTE Última reforma publicada DOF 23-05-2014

Artículo 4. La Secretaría formulará y dirigirá la política migratoria con base en los principios establecidos en el artículo 2 de la Ley.

Artículo 5. Las definiciones de la política migratoria se verán reflejadas en las estrategias, programas, proyectos y acciones específicas, emitidas por la Secretaría, mediante disposiciones administrativas de carácter general publicadas en el Diario Oficial de la Federación, en los términos de lo dispuesto por la Ley y demás disposiciones jurídicas aplicables.

Para tomar las definiciones de política migratoria, la Secretaría deberá:

- I. Formular propuestas de política migratoria y recoger las demandas y los posicionamientos de los Poderes de la Unión, de los gobiernos de las entidades federativas, de los gobiernos de los municipios y de las delegaciones del Distrito Federal, de las dependencias y entidades cuyo ámbito de competencia se relacione con la materia migratoria, de las personas físicas, del sector académico y de la sociedad civil organizada;
- II. Analizar las recomendaciones formuladas por organismos internacionales en materia migratoria y de derechos humanos;
- III. Considerar lo dispuesto en los tratados y convenios internacionales en la materia de los cuales sea Parte el Estado mexicano,
- IV. Analizar las propuestas a que se refiere este artículo, a través de los mecanismos previstos en el presente Capítulo.

Para la toma de decisiones en materia de política migratoria, se podrá solicitar la opinión del Consejo Nacional de Población cuando la formulación de acciones específicas de política requiera elementos de análisis sociodemográfico.

4. CAPÍTULO SEGUNDO.

4.1 POLÍTICA MIGRATORIA NACIONAL

La política migratoria como una política pública, pretende responder a la diversidad de necesidades que manan de la gestión de los flujos migratorios en un Estado determinado, contemplando los factores sociales cambiantes que les influyen.

El crecimiento exponencial de los flujos humanos, en la búsqueda de una más alta calidad de vida ha significado la adecuación de los paradigmas sociales de acuerdo al contexto imperante, un ejemplo es el acondicionamiento de la legislatura y de la administración pública, la cual ha evolucionado para hacer más eficiente su actividad.

Para el caso mexicano, la normatividad que rige la gestión migratoria se estipula en la Ley de Migración publicada en el año 2011, misma que es diseñada y ejecutada por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) y por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE). La SEGOB tiene a su cargo al Instituto Nacional de Migración, el cual implementa en primera instancia los lineamientos que competen al control migratorio al poner en marcha los mecanismos administrativos para la documentación de extranjeros regulares así como las prácticas relativas al manejo de la migración irregular.

Por su parte, el tratamiento de los flujos migratorios en un contexto global generalizado, es decir tanto a escala nacional como internacional, aún se encuentra orientado en primera y casi única instancia al control y la protección en los flujos de

migrantes, dejando a un lado el tema de la prevención o fuga de capital humano, y la integración de los mismos para su aprovechamiento positivo en la sociedad, generando así desarticulación e ineficiencia en el manejo del fenómeno.

De tal manera que en las acciones que ha emprendido el Estado se ve omitido su papel como administrador estratégico de lo público al fraccionar la atención sobre un asunto de naturaleza social.

Es así que éstas estrategias estarán destinadas a fallar por su falta de adecuación a las exigencias de la población o bien porque es necesaria una actualización de las mismas, “es preciso que el aparato estatal proporcione tanto las condiciones para un desarrollo económico sustentable como que garantice los recursos financieros y administrativos necesarios para reducir la pobreza y las graves desigualdades sociales existentes” (CLAD, 1998), considerando como dispar el tratamiento que se le da a los grupos migrantes en la sociedad.

La creación, diseño e implementación de cualquier acción del gobierno además de estar conducida en base a las necesidades antes mencionadas, conlleva el movimiento de influencias e intereses estratégicos por parte de los actores que de ella participan.

Es importante resaltar que uno de los agentes que más contundencia tienen en lo que se refiere a la migración, es el contexto político y las relaciones de poder que en él se den, pudiendo ser éstas de carácter nacional o de interés internacional (entre dos o más Estados – Nación), ya que aunque se manifieste una necesidad palpable, es primordial que exista interés político por atenderla, es decir ya sea que éste sea motivado por la creación de mayor aceptación política o bien por la generación de valor público

La coordinación entre actores y su prevalencia dependerá del grado de interés y posibles resultados positivos que de la aplicación de la política deriven. Puede decirse que la postura que un Estado manifiesta ante un tema está determinado por su entorno político – social y circunstancial.

Ahora bien, en el contexto social cultural de la administración pública mexicana, se tiene tendencia hacia la *securitización*², y posterior estigmatización negativa de la migración, lo que incide directamente en la forma de gestionarla.

Específicamente, cuando se habla de política migratoria, se tiene que:

“es resultado del debate interno de cada nación y la coyuntura internacional en que se gesta. Su análisis nos revela, [...], la visión que tiene una sociedad sobre quién debe ser considerado miembro de la comunidad política y quien debe ser excluido” (Calderón, 2006)

Es decir, de ella emanan las pautas que delimitan la forma en cómo y porqué se ejecutan las relaciones del Estado con individuos extranjeros y con otras naciones del orbe, así como también expresará su comportamiento en situaciones de conflicto o acuerdo internacional. Igualmente los factores demográficos, económicos, ideológicos y derivados de la acción colectiva inciden en la adopción de determinadas maneras de afrontar la migración.

² Visión estadounidense del sector más conservador, que estigmatiza los temas que considera como un peligro para la supervivencia y homogeneidad del Estado. En lo que respecta a la migración, “la representa como un peligro a la seguridad societaria, pues significa una amenaza a las identidades colectivas y su capacidad de mantener y proteger sus elementos característicos bajo condiciones cambiantes”. (Moreno, 2014)

Podría decirse que la política migratoria es el código de conducta de un Estado, de la cual dependen las dinámicas de movimiento de personas ya sea de manera documentada o indocumentada.

Estos movimientos tienen a corto o mediano plazo un efecto social, no importando si las medidas implementadas son prohibitorias o permisivas, porque pueden desviar o atraer a estos mismos flujos.

Por consiguiente, una medida restrictiva hacia un determinado grupo de migrantes puede desembocar en una oleada masiva de migrantes intentando arribar al país de forma indocumentada, o bien puede generar flujos de retorno del grupo señalado a su lugar de origen creando vacíos en la propia sociedad, ya sea por el rompimiento de lazos afectivos entre los propios miembros de la comunidad o por su efecto negativo en el ámbito económico por la falta de un colectivo de trascendencia.

El mismo efecto puede tener una política de amnistía o de libre acceso, permitiría la regulación de personas y facilitaría el acceso a servicios y oportunidades de empleo, sin embargo podría culminar en un *efecto llamada* atrayendo a más migrantes de los que el propio Estado puede soportar.

El resultado dependerá del contexto social, económico y cultural existente en el momento de aplicación de la política o de las medidas incorporadas a ésta, adicionando su naturaleza transnacional por la capacidad de influencia entre Estados.

La importancia de la transnacionalidad cobra fuerza porque las medidas de ésta índole tienen un impacto no sólo en lo interno, sino en lo externo del Estado, tal es el caso de la política restrictiva de Estados Unidos de América, que hace sumamente difícil

la entrada al país de manera documentada y que a la vez promueve la idea del sueño americano del estilo de vida ideal, razón por la cual la ola migratoria ha aumentado masivamente durante la última mitad de siglo trayendo consigo una serie de dificultades, como lo es el excesivo porcentaje de personas sin documentos trabajando en la ilegalidad, violaciones a los derechos humanos, insuficiencia de servicios, entre otras, todo esto en el plano nacional estadounidense, que además genera una dinámica migratoria específica en los países con cercanía geográfica, muy específicamente en Centro América, ya que existe una atracción por viajar a este país en la búsqueda de mejorar la calidad de vida.

Este tipo de migración suele romper con los lazos afectivos dentro de la sociedad de origen además de propiciar la fuga de importante capital humano para el desarrollo económico y social.

Por último genera efectos en los países de tránsito, tal es el caso de México, que presenta ciertas dificultades para sobrellevar las grandes cantidades de migrantes que atraviesan el territorio nacional en el intento por llegar a los Estados Unidos, y que a la vez experimenta la emigración de sus propios connacionales atraídos por la ventana de oportunidades que representa el país vecino.

La normativa restrictiva es preponderante a nivel mundial, y en la mayoría de los casos es generadora de situaciones similares a la antes descrita, aunque no puede por esto eximirse de responsabilidad a los países expulsores de migrantes, ya que de estos depende en muchas ocasiones la intensidad de las oleadas migratorias.

En conjunto, la restricción y la falta de condiciones de vida idóneas, provocan una reacción negativa hacia los migrantes, sumando a esto la tendencia a imponer medidas

que consideran a la migración como algo malo, lo que deriva en una posición defensiva, o de seguridad hacia las fronteras.

Como consecuencia de esta perspectiva surge la corriente ‘securitizante’ a la que hace mención Moreno (2014), en la que el Estado tiende a tratar la migración como un rubro que no puede generar productividad, razón por la cual las acciones para abordarle son poco eficientes y de tendencia excluyente.

Ésta estigmatización se hace palpable en la propia legislación, que si bien puede contemplar la presencia y control de flujos, es en su mayoría restrictiva, jerarquizadora y en algunos casos con tendencia discriminatoria.

En lo que respecta a la evolución de la política migratoria mexicana, tenemos que al igual que su propio sistema político, ésta se enmarca bajo una línea de control, orientado a la seguridad más que a la integración y el desarrollo social.

Al examinar el objetivo principal que contempla la Ley de Migración (LM) vigente desde el 26 de mayo de 2011 en México, se puede observar éste sesgo, el cual estipula lo siguiente:

“Regular el ingreso y salida de mexicanos y extranjeros del territorio nacional , así como el tránsito y la estancia de extranjeros en un marco de respeto, protección y salvaguarda de los derechos humanos, de contribución al desarrollo nacional y de preservación de la soberanía y de la seguridad nacional”. (INM, 2015)

Ésta se entiende más como una facilitadora para la movilidad, que como una política integrada de medidas de protección, control, prevención, y asimilación hacia los migrantes.

La misma ley, describe en su artículo segundo su facultad como encargada del fenómeno migratorio bajo un enfoque ‘integral’, que facilita la movilidad internacional, gestiona la migración laboral, busca la unidad familiar, fomenta la integración social y cultural entre nacionales y extranjeros, y facilita el retorno al territorio nacional y la reinserción de los emigrantes mexicanos.

Sin embargo estas medidas se encuentran limitadas a los extranjeros con previa estancia regular en el país, sin existir una visión más profunda sobre los flujos migratorios indocumentados ampliamente palpables a lo largo de la república, dejando su campo de acción restringido a:

- 1) Manejo de las condiciones de estancia de acuerdo a las condiciones establecidas en el capítulo II, artículo 52 de la LM
- 2) Protección de migrantes que transitan por territorio nacional, la cual se reduce en garantizar los derechos humanos de los migrantes sin importar su calidad migratoria, cuando estos se encuentren en disposición de las autoridades migratorias o los grupos de protección a migrantes como los grupo Beta del INM (los cuales se encuentran contemplados en el Art. 71 LM)
- 3) Control migratorio, (Capítulo II, LM) que incluye la verificación y revisión migratoria (Capítulo III y IV LM)
- 4) Y el alojamiento de personas irregulares (Capítulo VI, LM) retorno asistido y deportación de extranjeros (Capítulo VIII, LM)

Si bien la legislación y los programas implementados por el Estado contemplan la protección y salvaguarda de los derechos humanos y dan preferencia a la unidad familiar en los procesos de retorno de migrantes y/o repatriados, existe poca referencia en cuanto a la puesta en práctica de medidas de administración efectiva de las fronteras.

Existe una insuficiencia en la implementación de un sistema de control fronterizo que asegure el irrestricto derecho y protección a los migrantes, y que a su vez considere la inserción social de ésta población bajo la premisa de la integración social, lo anterior como parte de una política migratoria con enfoque integral.

Las actividades en materia migratoria están enfocadas en la atención cuando ésta se consolidada como una problemática, es decir, cuando los movimientos migratorios han causado algún tipo de patología social.

Un ejemplo es la fuga de capital humano en algunas zonas del país, desmantelamiento de las unidades familiares, sobrepoblación y urbanización de ciudades, escasez de servicios, aumento personas en situación legal irregular como es el caso de los migrantes extranjeros, etcétera, que revela una desatención a estos flujos humanos y generación de desprotección de los derechos humanos más básicos.

Por su parte, la administración de las fronteras ejecutada por Estado muestra inconsistencias con el propósito fundamental de la política migratoria mexicana, que consiste en brindar seguridad y respeto integral al migrante nacional o extranjero, pero en la práctica se concentra en el trámite administrativo de la elegibilidad por oportunidad, esto significa que se permite el acceso al Estado de manera legal a aquella persona moral

o física que signifique una oportunidad, ya sea económica o cultural, siempre y cuando ese beneficio sea asegurable.

Esta lógica operacional es válida administrativamente por el valor que representa en el análisis de coste- oportunidad, sin embargo poco puede decirse de ella para la creación de valor público real cuando se sesga a los grupos migrantes.

Es así que el aumento desmesurado de los flujos migratorios no es sinónimo de una tendencia poblacional considerada normal, sino que es el resultado de una indeseable administración pública, que cataliza la fluctuación de individuos por las acciones que pone o deja de poner en práctica y que están directamente relacionadas al bienestar y la calidad de vida.

Contrario a esta coyuntura social, el Estado encuentra en su función de administrador, las facultades y la obligatoriedad para ejecutar una política pública oportuna, que atienda especialmente a éste sector vulnerable, “el Estado tiene el deber de proporcionar a la población los servicios públicos que sean prioritarios para la satisfacción de las necesidades básicas del colectivo” (Ríos, 2010), es decir la creación y ejecución de acciones eficientes, que se desenvuelven al margen de una política migratoria bien articulada.

4.2 POLÍTICA MIGRATORIA INTERNACIONAL

Cada Estado cuenta con una dinámica social distinta, además de un contexto específico de tiempo y espacio que con llevan una manera particular de tratar cuestiones de interés público, es precisamente esta suma de factores los que hacen que un mismo asunto pueda observarse desde distintas vertientes o puntos de vista.

Aquello que puede ser un problema para un Estado determinado, para otro puede ser una oportunidad de desarrollo, es por esto que un tema multifactorial como lo es la migración posee diversas aristas en su tratamiento.

Cuando se observa a la migración desde un plano internacional, es posible identificar claramente las cuatro ramas de actuación, anteriormente citadas, como: Protección, Control, Prevención y Asimilación de flujos humanos en un estándar para lo que considera una adecuada política de migración.

La procuración de estos ejes es observable en la legislación e implementación de las políticas correspondiente al apartado migratorio de cada Estado – Nación, así como a la sección pertinente a su población.

Ahora bien, para identificar el desarrollo de cada área es necesario conocer el enfoque que se le da a la gestión de la migración, cual es la pauta que rige el comportamiento de un determinado país para conducir la administración idónea de sus fronteras de acuerdo a sus necesidades.

Aunque los movimientos migratorios se den dentro de una circunscripción específica la diversidad presente en los mismos conlleva variables exógenas y endógenas propias de ésta interacción.

Es importante recurrir al constante contraste de aquellas estrategias que resultan con un efecto positivo sobre este tema al tener una relación tan directa con el bienestar social.

Por el contrario, y muchos de los casos la movilización de los flujos humanos ha sido clasificado como algo malo, “la inmigración es presentada en un plano inferior, estigmatizada en base a estereotipos sociales y finalmente, su percepción tiende a lo negativo” (Nash, 2005 en Fernández, 2015)

Como resultado de los efectos de la globalización sobre los asuntos públicos, el tema migratorio al igual que otros correspondientes al mejoramiento de la calidad de vida ha requerido de la formalización de las medidas de gestión, para ser posteriormente direccionados sobre la utilización o no aprovechamiento de los flujos en el marco del control fronterizo.

Ya no se habla pues de gobernanza de la migración nacional sino internacional, es decir, aquella que contempla variables de corte independiente a la demarcación territorial pero que influyen en las dinámicas migratorias.

Como consecuencia, la percepción que se tiene acerca de la migración en una parte del mundo puede contrastar de manera contundente sobre otra, como es el caso del propio Estado mexicano si se le compara con los países europeos.

Un ejemplo de lo anterior es el Estado español, que al igual que México posee características como país receptor, de origen y tránsito de migrantes, (aunque en menor medida). Sus particularidades sociales tienen cierto grado de similitud que recuerdan al Estado mexicano, en idioma, religión y cultura, por lo que figura como un caso pertinente a comparar.

4.2.1 Política y Migración: Caso Español.

La Unión Europea ha destacado desde hace un par de décadas por la implementación de su política de fronteras comunes estipulada bajo el Acuerdo de Schengen que entró en vigor en el año de 1995, el cual suprimió las fronteras comunes entre los países integrantes y estableció controles comunes en las fronteras exteriores de esos países, éste espacio funciona para términos de requerimientos migratorios como si fuese un mismo país, con una política en común sobre visados.

En lo que refiere específicamente al Estado Español, en la Ley de Extranjería del año 2000 se estipula la primacía del derecho de los extranjeros por integrarse en las sociedades europeas con el fin de conseguir para estos los derechos y obligaciones que ya poseen los ciudadanos de la Unión, así como fomentar la ausencia de la discriminación en la vida económica, social y cultural y al desarrollo de medidas contra el racismo y xenofobia.

Aunque esta ley ha enfrentado una serie de contrariedades derivadas precisamente de los difíciles contextos sociales, ha intentado adecuarse a las nuevas exigencias de la comunidad.

Un ejemplo de esto es el cambio de paradigma al que se enfrentó el Estado al reconocer que no era sólo un país expulsor de migrantes sino también uno receptor, y buscó la manera de gestionar adecuadamente la diversidad migratoria.

Entre los principios rectores más innovadores para la conformación de la política pública relativa a la migración se encuentra la búsqueda por la integración laboral, económica, social y cultural de los migrantes.

Los cuales se encuentran presente en la reforma del Estatuto de Andalucía del año 2007, reconociéndolos en su capítulo III, artículo 37.9, en la que asume como competencias del Estado implementar políticas de integración y participación social, económica y cultural de los migrantes, las cuales estarán sujetas a los requisamientos de entrada y salida de personas al Estado español.

La nueva unión y sus posteriores reformas permitieron a los países miembros evolucionar en lo que la gestión migratoria se refiere, es decir, quedó por sentado que la protección de los derechos humanos de los migrantes debe ser un principio inamovible.

El control de flujos por otra parte comienza a tratarse desde dos ángulos, el primero referente al libre desplazamiento de individuos europeos para propiciar el desarrollo económico y social dentro de la Unión Europea, lo segundo palpable en la restricción o permisibilidad de entrada a extranjeros con el mismo fin, procurando así el aprovechamiento de flujos por control.

Derivado de esto surgen las acciones de contención para evitar la fuga de capital humano, así como las políticas de integración para utilizar de manera productiva las corrientes migratorias.

Otra de las acciones destacables en la administración europea es la participación de la sociedad civil en la conformación de las políticas públicas.

Las organizaciones civiles poseen una apreciable influencia como parte de la democracia participativa, esto incluye la consideración del sector académico en la investigación social. Si bien, la sociedad civil se encarga históricamente de atender los apartados en los cuales la administración es deficiente, mediante su inclusión se da el efecto de retroalimentación, lo mismo ocurre con el sector académico.

La consistencia de la participación social genera mayor eficacia en las políticas, en este caso referido a los efectos que genera la migración dentro del estado español.

Cada acción se encuentra ligada a la otra, poniendo en marcha estrategias derivadas de una política integrada y mucho más eficiente.

Contrario a lo sucede en los países de América Latina, dónde la mayoría de los esfuerzos se limitan a la protección de los migrantes y al control fronterizo, en los países de la Unión Europea se da prioridad a la administración de fronteras por gestión estratégica, esto es, que se plantea la mejor manera de distribuir y aprovechar los movimientos humanos.

Si bien en México se establece por medio de la Ley Nacional de Migración que se gestionarán medidas sobre los cuatro ejes antes descritos, la función del Instituto Nacional de Migración en la práctica se limita al área de control migratorio sobre la

entrada, salida y estancia de los extranjeros, y aunque se concretan algunas medidas para la protección de los derechos humanos de aquellos que entran al país de forma indocumentada entre algunas instituciones y asociaciones de la sociedad civil, no existe un apartado específico especializado en el área.

Se habla no solo de una poca especialización, sino de un atraso con respecto a las necesidades del contexto social, en el que se atiende solo una parte del fenómeno.

En una breve comparación del Estado mexicano, se vuelve evidente el rezago administrativo, ya que en otros países se encuentra mucho más consolidada la gestión migratoria, es decir, los aspectos positivos desprendidos de las migraciones son ampliamente estudiados, dimensionados y puestos en marcha.

5. CAPÍTULO TERCERO.

5.1 ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN

El análisis de la política migratoria como pieza importante de la administración pública parte del supuesto en el que se considera que los flujos migratorios son trascendentales dentro de la mecánica social, los cuales son el resultado de la suma de variables económicas, culturales y sociales presentes en un contexto determinado.

Más importante se vuelve la conformación de una política pública que contemple los aspectos de primordial necesidad para la población de los Estados – Nación con significantes desplazamientos humanos.

En el caso de México, el vasto afluente de migrantes aunado a las dinámicas sociales complejas urgen a regularizar y administrar de manera más eficiente la práctica migratoria para responder a estos menesteres de carácter público.

5.1.1 Política Migratoria y Administración Pública

América Latina posee características políticas únicas que de acuerdo al contexto y a la gestión política han impulsado o mermado su capacidad de desarrollo y crecimiento como región - y de manera particular en cada Estado- , por ello la preocupación por

prosperar la relación gobernabilidad – democracia, y a su vez motivados por los cambios dentro de las propias administraciones estatales.

En la relación del diseño y la implementación entre la política migratoria y la administración pública existen algunos factores preponderantes para el correcto tratamiento de ambas estructuras, dos de los cuales se vuelven condicionantes para su eficiencia, estos son, la capacidad de gobernabilidad que posee la administración, y las relaciones que ésta tiene con sus homólogos en los países vecinos.

La capacidad de gobernanza de una administración, repercute en las medidas gubernamentales y en las políticas públicas que implementa. Si estas acciones se remiten a fungir como paliativos de los problemas sociales o están destinados a ciertos sectores poblacionales, mientras se hace sesgo de otros, difícilmente puede hablarse de gobernabilidad democrática.

La gobernabilidad, según Ramírez (2011) tiene como propósito “promover un nuevo modo de gestión de los asuntos públicos, fundado sobre la transparencia y la participación de la sociedad civil en lo local, nacional, regional e internacional”. Esto incluye la legitimidad de la gestión, su visión estratégica, cierto grado de estabilidad y la promoción de la participación ciudadana.

Puede entenderse a sí misma como la relación funcional entre los gobernantes y gobernados de un Estado.

La gobernanza dada por medio de políticas públicas correctamente estructuradas y ejecutadas se constituye entonces como el objetivo óptimo, pero puede resultar complicada si el contexto de planeación e implementación no es el adecuado, y más aún

si la forma en que las decisiones gubernamentales son tomadas no es bajo la perspectiva de la eficiencia y la eficacia.

Como argumenta Aguilar (1992) “El pluralismo político, las libertades económicas y las perspectivas culturales diferentes terminan por volver imposible la gigantesca capacidad de computación y de consenso que el gobierno necesita para gobernar de acuerdo al plan nacional global”.

Es así que la suma de elementos que influyen para la constitución de la política de gestión migratoria pueden ser variados y complejos, los cuales pueden impulsarla para dar resultados óptimos, o bien afectar su capacidad de acción al no contar con los elementos necesarios.

Así mismo, el acercamiento entre los gobiernos, sobre todo aquellos que comparten fronteras, encuentran en las similitudes socioculturales un punto de acuerdo que puede ser potencializado para el tratamiento de distintos temas, entre ellos el migratorio.

De este apartado se deriva un tercer elemento que es fundamental dentro del contexto de las migraciones. No sólo las medidas que el Estado toma por medio de la política interna y externa son definitorias para el comportamiento de una sociedad, sino el contexto interno que se vive en otro u otros países, sobre todo de aquellos con los que se mantiene una estrecha relación política y cultural, repercute en la dinámica social de manera directa; razón por la cual los elementos que generan movimientos migratorios pueden tener origen en un país, pero efecto en otro sin importar la posición geográfica.

Es así como las condiciones políticas, económicas y sociales que posee un individuo, y posteriormente un colectivo, nacional o extranjero se convierten en catalizadores de cambio en la estructura social.

Cualquier alteración dentro de la dinámica de una comunidad genera cambios que tienden a manifestarse en forma de necesidades que requieren de un espacio dentro de la agenda pública y de gobierno para su pronta atención.

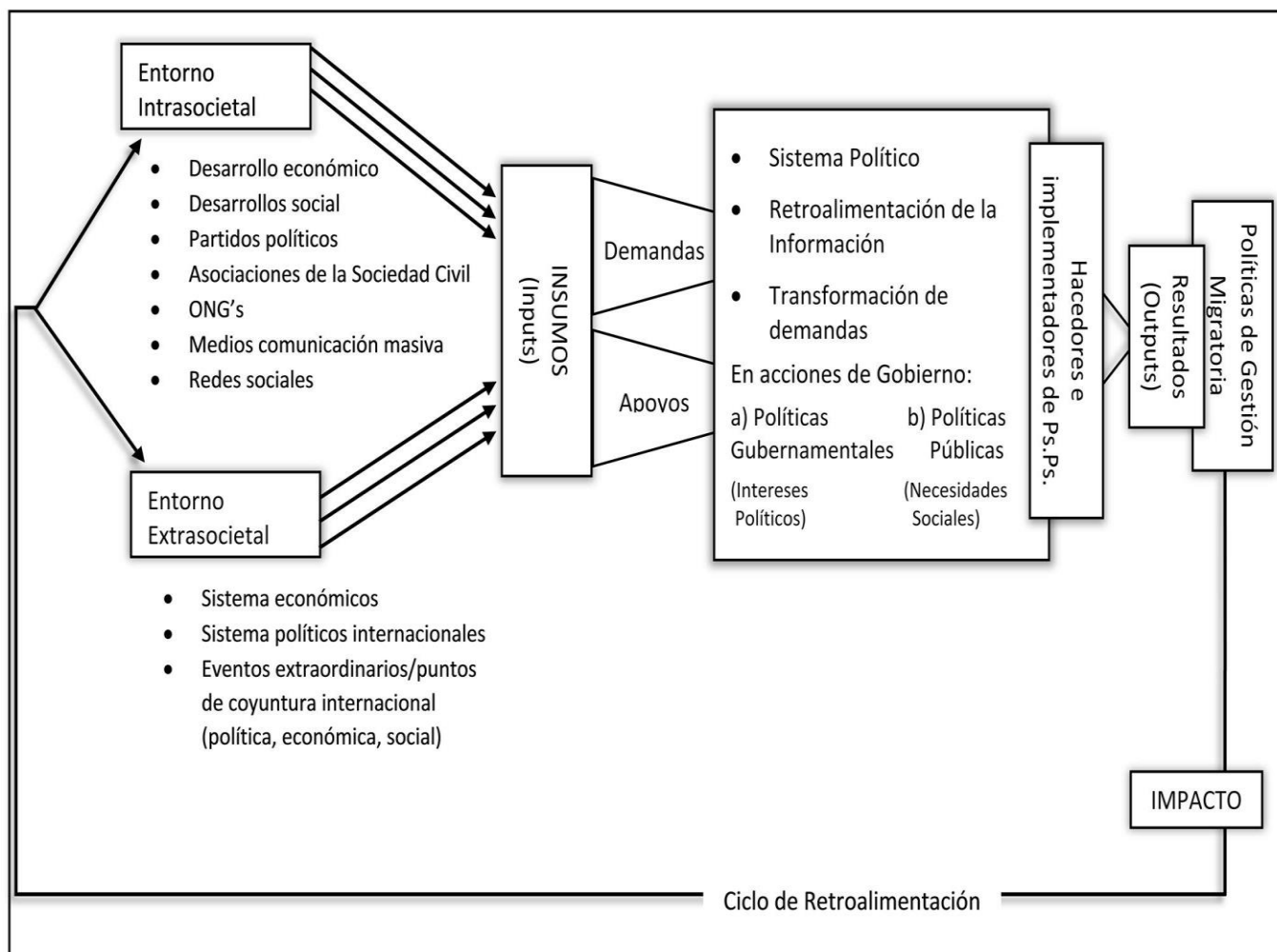
Esta capacidad de asimilación del cambio se relaciona con la solides y funcionalidad de las propias instituciones, exhortando a las transformaciones y reformas en los sistemas gubernamentales y a la forma de “hacer políticas”.

“El tema migratorio lo tiene que tomar muy en serio el Estado Mexicano, este, debe ser parte de la agenda de gobierno permanente [...] el enfoque de una ley tiene que ser transversal, es decir, debe de tocar a las distintas instituciones y debe de haber una coordinación interinstitucional adecuada y eficiente” (Mena, entrevista personal, 27 de mayo 2016)

Es menester que éstas demandas sean interpretadas y consideradas por la administración (inputs) donde se expongan claramente y consecuentemente se delimiten las estrategias gubernamentales más aptas (outputs).

Para éste ejercicio es posible hacer uso del diagrama de Easton sobre el ciclo de las políticas públicas en el que se distinguen los pasos idóneos a seguir en el diseño, implementación y evaluación de las mismas, sumando los factores para el caso específico de una política avocada al tema de la migración, planteándolo de la siguiente manera:

Diagrama 3: Conformación de la política migratoria como política pública, en base al diagrama de Easton



Fuente: Elaboración propia

Al existir un conjunto de exigencias por parte de la población, es intransigente que haga una valoración de posibles soluciones considerando la gama de variables que influyen directa e indirectamente sobre la situación.

En este caso se materializan las más relevantes para nuestro entorno, tanto a nivel intrasocietal, en el que se sitúa a la población en su búsqueda por el desarrollo social y el desarrollo económico, actores sociales (partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, medios de comunicación entre otros), como a el nivel extrasocietal que contempla, sistemas enteros del ámbito económico, político, ambiental y de coyuntura, etc.

Ambos expresan necesidades que se manifiestan como *inputs* o entradas del sistema, mismas que toman la forma de demandas y / o apoyos.

Éstas requieren de compatibilidad al sistema político, el cual toma la información y la procesa de acuerdo a los lineamientos de la propia administración, para transfórmalas en acciones o políticas gubernamentales elaboradas por los hacedores de políticas (administradores públicos, gestores, tomares de decisiones, etc.).

Posteriormente se obtienen los resultados del proceso como *outputs* que son llevados a la práctica en el formato de una política pública, en éste modelo específico como una política de gestión migratoria integrada por los requerimientos sociales apremiantes.

Como último paso se tiene el impacto que las acciones públicas producen en la población, de éste deriva la retroalimentación para evaluar a una política de acuerdo a su eficiencia, esto es, el alcance de las acciones, la relación costo beneficio, la erradicación y o disminución de la problemática, el buen manejo de los recursos (económicos y humanos), entre otros.

Éste apartado expone las deficiencias y puntos a mejorar dentro de cada ejercicio de gestión, al que se recurre además para discutir, renovar o remover las políticas que no den resultados óptimos, por lo que se convierte en pieza clave dentro del ciclo.

Para el caso de México, puede decirse que el ciclo de las políticas públicas referentes a la migración se encuentra inconcluso en diversos aspectos, primeramente porque las demandas de la población relacionadas con éste tema implícitamente se vinculan con otras problemáticas más profundas y externas a la materia, como son el desempleo, la falta de educación, los niveles socioeconómicos, la seguridad, violencia, derechos humanos, grupos delictivos, corrupción gubernamental, etc., complicando que las mismas se manifiesten plenamente, dificultando el planteamiento correcto de problema, y generando alternativas parciales y no soluciones reales y vinculantes, razón por la cual las políticas emanadas del proceso se caracterizan por estar “incompletas” y atender solo en parte las necesidades sociales.

Es así que las conclusiones emanadas de la gestión pública mexicana, poseen más características negativas que supuestos positivos, creando una preferencia por descartar el impacto social, y tomar en consideración solo el cumplimiento de acciones o metas administrativas.

El ciclo de retroalimentación se vuelve así una tendencia poco significativa en nuestro país que complica la existencia de políticas que respondan verdaderamente al carácter público.

Es necesario priorizar las demandas sociales, y ocuparse de las mismas bajo la puesta en práctica de acciones viables, tanto económicamente como políticamente.

5.1.2 Política migratoria mexicana integrada: un intento fallido

México, país de grandes movimientos migratorios, pone en marcha la Ley de Migración en mayo del 2011, la cual representa un gran avance en materia migratoria.

Hasta antes de ésta nueva ley todo lo que relacionado al tema se encontraba regido por la Ley General de Población vigente desde el 7 de enero de 1974, motivo por el que se emite una legislación independiente y más puntual.

La nueva ley posee entre sus principios:

- Respeto irrestricto por los derechos humanos
- No criminalización del migrante irregular
- Responsabilidad compartida
- Facilitación de la movilidad internacional de personas, salvaguardando el orden y la seguridad
- Unidad familiar e interés superior del niño
- Reconocimiento de los derechos de los migrantes
- Equidad entre nacionales y extranjeros

En la misma se da cabida a un compendio de derechos ahora reconocidos y amparados por el Estado mexicano. Se encuentra enfocada al control de la entrada y salida de los extranjeros con la previa consideración de su calidad migratoria legal, se estipula la protección del migrante para establecer el principio de unidad familiar como derecho

primordial, y se determina la distribución adecuada de competencias por parte del administrativo para asegurar la calidad de la gestión migratoria.

Las estrategias que pone en marcha ésta nueva ley, si bien son mucho más progresistas que la anterior, distan de ser completamente viables. .

Cada política implementada por el Estado, para ser efectiva debe pensarse, elaborarse, adecuarse, aplicarse e interpretarse cabalmente de acuerdo las necesidades de la sociedad, como menciona Izquierdo (entrevista personal, 02 de febrero, 2016)

“Dentro de cada Estado Nación los flujos migratorios pueden tener unas u otras repercusiones dependiendo del momento histórico en el que se produzca [...] Los textos legislativos los hace quien los hace y otra cuestión distinta es el grado en el que esos textos legislativos se aplican y otra cuestión distinta es el grado en que son efectivos cuando se aplica ósea hay tres escalones [...] se pueden aplicar y puede ser completamente ineficaces o se pueden aplicar y ser ineficaces”.

Bajo el análisis de ésta ley es posible reconocer la falta de estrategias efectivas en diversas aristas, que se encuentran previamente mencionadas dentro del propio concepto de política migratoria que ofrece el gobierno federal, en el que se hace referencia a la atención del fenómeno de manera integral como país de origen, tránsito y destino y retorno de migrantes, dentro de éstas se enfatizan:

- 1) Ley migratoria enfocada exclusivamente al control de flujos
- 2) Concepto de protección al migrante limitado al apoyo de repatriados mexicanos en zonas federales (garitas) y a la participación del Grupo Beta³

³ Grupos del Instituto Nacional de Migración dedicados a la protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes, especializados en brindarles orientación, rescate y primeros auxilios, independientemente de su

- 3) Escasas y deficientes tácticas de integración de migrantes
- 4) Poca inversión en estrategias para evitar la fuga de capital humano

México cuenta con una ley dirigida a controlar la migración desde la perspectiva administrativa que se ha impuesto como una sutil tradición al no existir una visión más profunda del aprovechamiento de los flujos humanos.

Ésta se encuentra remitida a otorgar o denegar condiciones de estancia y visas, hacer revisión de documentación en puntos de internación de extranjeros y verificaciones a instancias previamente autorizadas, pero a la vez carece de la suficiente estructura física y personal para realizar estas labores, un ejemplo de esto es la nula existencia de límites físicos fronterizos en el estado mexicano, la presencia de estos se remiten a puestos de revisión con la presencia de unos pocos agentes del Instituto Nacional de Migración, por lo que el control real los migrantes sobre todo en la frontera sur se vuelve una tarea poco eficaz.

Por su parte la protección a los derechos humanos, con énfasis en los grupos vulnerables ha sido una cuestión clave dentro de la predica política contemporánea, además de ser el primer tema de reforma dentro de la legislación vigente en México.

Se ha buscado su inserción institucional por medio de la capacitación de personal, y su inclusión práctica por medio de la ley, pero los intereses personales de los grupos

nacionalidad o situación migratoria. Para el cumplimiento de su objetivo, estos grupos se ubican en zonas del territorio nacional donde estratégicamente puedan desarrollar sus funciones. La creación de los Grupos de Protección al Migrante, se encuentra establecida en el artículo 71 de la Ley de Migración, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011.

de contacto directo con los migrantes dificultan ésta tarea, sobre todo si se menciona a los conjuntos armados ilegales y de narcotráfico.

El conglomerado de arbitrariedades emanadas tanto de la praxis de corrupción presente en las instituciones como de las agrupaciones ilícitas, culmina en una oleada de violaciones a los derechos humanos de los migrantes nacionales y extranjeros que sucumbe a la intención de protección en la mayoría de los casos.

En lo que respecta a la incorporación de las corrientes migratorias como parte de la sociedad se tiene que muchos de los discursos actuales que hablan de las políticas de integración, suelen referirse a ellas como políticas integradoras que en realidad manejan un trasfondo de asimilación, por ejemplo buscan incluir a los migrantes en la sociedad receptora por medio de la culturalización, pero se omite el impacto que tendrá el recibimiento de esa nueva cultura en la actual, si es necesaria la ampliación de espacios de convivencia o si se generaran nuevos comportamientos sociales. Se habla de una permanencia de lo referente al Estado receptor, o de lo considerado nacional, por sobre todo proceso de integración real.

Lo más cercano que posee la legislación mexicana en este apartado es el recurso de unificación familiar, que custodia la permanencia de las familias como base de la pirámide social, sin embargo queda manifiesta la falta de interés por la integración adecuada de los migrantes a la sociedad mexicana al no hallarse medidas reales que se ocupen de vincular al migrante nacional o extranjero dentro de la comunidad, dista mucho de existir políticas pensadas para el empleo útil de los flujos migratorios.

Las acciones antes mencionadas se encuentran íntimamente relacionadas a las medidas para prevenir la fuga de capital humano. Las actividades referidas a la contención de flujos como las estipula el Plan Nacional de Desarrollo (González, 2015) enfocadas a detonar el desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación cuentan con apoyo económico insuficiente, además se suman otras variables de índole más específica como lo son la creación de empleos bien remunerados, otorgamiento de educación de calidad y elevación de la calidad de vida que intervienen en el desarrollo de la sociedad y que influyen en la decisión de migrar.

Se tiene que, el país se desarrolla dentro de ciclo dual, promocionando por una parte el respeto irrestricto a los derechos humanos tanto a nivel nacional como internacional, pero por otra, presenta un grave cuadro de abusos a los derechos que ha ido en aumento durante las últimas dos décadas (Pérez, 2010).

Con el antecedente previo de lo que significa una política integrada, la cual trabaja dentro del marco de cuatro pautas coyunturales que son la protección, control, integración y prevención de los flujos humanos se vuelve factible exponer los puntos omitidos en la práctica migratoria.

Como resultado de la presente investigación se obtienen una serie de supuestos de vital interés que deben reforzarse para el aprovechamiento y gestión eficiente de la migración así como de la administración adecuada de las fronteras:

- 1) Revalorización del papel que juega la migración como tópico de relevancia en la agenda pública
- 2) Coordinación, corresponsabilidad y enfoque adecuado dentro de la gestión migratoria.

- 3) Reformas en el marco normativo
- 4) Una legislación clara, concisa y completa
- 5) Políticas consistentes de: repatriación – prevención, integración y no solo control, poseedoras de un sentido humanitario en la protección de los derechos, es decir, una política integral.

Las anteriores suposiciones sirven para dar respuesta a la hipótesis planteada anteriormente en éste documento, la cual versa de la siguiente manera:

Las limitadas estrategias de protección, control, prevención y asimilación para el tratamiento de flujos humanos en el marco normativo mexicano y su implementación derivan en la inexistencia de una política pública integral.

Estás cinco aristas relativas a la administración de la migración exponen una gran insuficiencia en todo el conjunto normativo de la política migratoria, lo que lleva a concluir que no existe el funcionamiento como tal de una política pública bajo los criterios que hacen de ella una política integral.

Las deficiencias y vacíos legales que la propia legislación experimenta al compaginar sus propias metas con los resultados obtenidos, son evidentes y sobradas cuando se hace alusión a las exigencias prevalecientes de la sociedad.

Éstas han sido las principales características que han mermado la eficiencia de la política de migración y bajo las cuales ha trabajado con más ahínco, pero sin obtener buenos rendimientos.

5.2 CONCLUSIÓN

Por medio del análisis de la práctica administrativa, es posible determinar la eficiencia de la política migratoria cuando se convierte en una generadora de bienestar, concede derechos dentro de la práctica social, y brinda alternativas legitimadas y efectivas que a su vez dan más valor a las fluctuaciones migratorias por medio del reconocimiento de su importante papel social.

Se tiene que, ésta nueva política pública responde a las necesidades que manan de un problema colectivo, entonces una política migratoria al ser una política pública es el resultado inmediato de las acciones tomadas para administrar la migración y responder a las nuevas tendencias de la población.

El fortalecimiento del sistema público aunado a una eficiente atención del tema migratorio, que considera no sólo a un sector poblacional, sino que gracias al amplio espectro de variables que le acompañan desencadena efectos secundarios positivos sobre otras áreas de atención relacionadas contribuye a la generación de bienestar y desarrollo social. .

Se estima que el Estado mexicano cuente con una política migratoria que sea integral a la brevedad, diseñada e implementada bajo la coordinación institucional, respetando los criterios de lo público, y bajo los principios de la eficiencia, es decir que la administración de las fronteras por medio de la gestión de los flujos migratorios procure la protección, control, contención e integración de los mismos.

Puede concluirse que, cuando la política migratoria logra abarcar las consideraciones que brindan seguridad y desarrollo tanto para la sociedad del Estado como para la población migrante, que además es preventiva e incluyente socialmente, y en sus acciones se encuentra coordinada para su eficacia dentro de la propia administración pública, entonces aquella política pública es integral y eficiente.

6. REFERENCIAS.

- Actis, W., de Prada M.A. & Pereda C. (1998). *Inmigrantes, Trabajadores, Ciudadanos. Una visión de las migraciones desde España*. [Versión electrónica de Patronat Sud-Nord de l'Universitat de València]. Recuperado de: http://www.colectivoioe.org/index.php/publicaciones_libros/show/id/39
- Aguilar, V. L.F. (1992). *El Estudio de las Políticas Públicas*. México, D.F.: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- _____, (2000). *El Estudio de las Políticas Públicas* (3Ed.). México, D.F.: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- _____, (2010) *Política Pública* (1Ed.). México: Siglo XI Editores, S.A. de C.V., Escuela de Administración Pública del D.F. y Secretaría de Educación Pública del D.F.
- Arriaga M., R., Diesbach R., N. & López L., G. (2011). Flujo migratorio vs. movimiento migratorio. En Priego M., E. & García L., N. (Ed.), *Vivir la frontera* (pp. 148). Mexicali: Universidad Autónoma de Baja California, Instituto de Investigaciones Sociales, Cuerpo Académico de Estudios Sociales.
- Bluter J. (s.f.). Judith Butler: "La lucha debe ser por una vida vivible". *Revista de Cultura*. Recuperado de http://edant.revistaenie.clarin.com/notas/2010/07/24/_-02205790.htm
- Cabrero M. E. (1999). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes.

- Gestión y Política Pública, 10(2) ,180 – 229. [Versión electrónica] Recuperado de:
http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.IX_No.II_2dosem/CME_Vol.9_No.II_2sem.pdf
- Calderón C., L. (2006). El estudio de la dimensión política dentro del proceso migratorio. *Sociológica*, vol. 21 (núm. 60), pp. 43-73. [Versión electrónica] Recuperado de:
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=305024678003>
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD. (1998). *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Recuperado de:
<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/una-nueva-gestion-publica-para-america-latina/view>
- Chaparro M., M. C. (2008). Perspectivas de la Política Migratoria Global. *Revista VIA IURIS*, (núm. 5), pp. 61-87. [Versión electrónica] Recuperado de:
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=273921000004>
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (2013). *Informe de Actividades, 2013*. México: Distrito Federal.] Recuperado de:
http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/anuales/2013_I.pdf
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Vigésima edición impresa: Marzo/2014
- Etzioni, A. (1967). *Mixed scanning: A “Third” approach to decision making*. *Public Administration Review*. 27 (5), 385- 392. [Versión electrónica] Recuperado de:
<http://www2.gwu.edu/~ccps/etzioni/A49.pdf>

Fernández R. de L., G. et al. (2013). *Qué hacemos con las fronteras*. Madrid, España: Ediciones Akal, S.A.

Fernández S., B. (2015) *Una comparativa del discurso político sobre integración de inmigrantes en España: del Estado al municipio*. Recuperado de <http://www.recp.es/congresos/11/ponencias/1048/>

Figuroa R., A., Ramírez M., K. & Reyes R., M. (coord.) (2012). Gestión y control de flujos migratorios binacionales: el caso mexicano- canadiense. En Ramírez M., K., Reyes R., M. y Biderbost, P., *Gestión Pública, migración y desarrollo* (p.p. 64) México: Universidad Autónoma de Baja California Departamento Editorial.

Franco C., J. (2013). *Diseño de Políticas Públicas*. México: Grupo Editorial y de Investigación Polaris, S.A. de C.V.

Gattai, S. (s.f.). *Reflexões sobre o conceito de política pública integrada*. En Cátedra gestaodecidades en Universidade Metodista de Sao Paulo. Sao Paulo, Brasil. [Versión electrónica] Recuperado de: <http://portal.metodista.br/gestaodecidades/publicacoes/artigos/reflexoes-sobre-o-conceito-de-politica-publica-integrada>

Giménez, C. & Malgesini, G. (2000): Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad. Madrid: Catarata.

González G., J.J. (2013). Fuga de cerebros. *En contexto*, (Número 51), pp. 16. Recuperado de: www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/content/download/.../Contexto-No.51_1.pdf

González, T.M., (2011). *Estudio, análisis y elaboración de políticas públicas: Una introducción a la disciplina* (2Ed.). México: Pearson Educación

Hernández S, Fernández C. & Baptista L. (2006). *Metodología de la Investigación* (4 Ed). México: McGraw Hill interamericana Editores, SA de C.V

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social – ILPES (2003). *Gestión pública por resultados y programación plurianual, 2003*. Santiago de Chile. Recuperado de: <https://prijalbpunp.files.wordpress.com/2012/05/gestion-por-resultados-cepal.pdf>

Instituto Nacional de Administración Pública A.C., (2014). *Derechos Humanos y Administración Pública: Antecedentes, situación actual, perspectivas y propuestas*. México, D.F.: Contornos

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), (2010). México: Distrito Federal. Recuperado de: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/temas/default.aspx?s=est&c=17484>

Instituto Nacional de Migración (INM), (2013). México: Distrito Federal. Recuperado de: http://www.inm.gob.mx/estadisticas/Sintesis_Grafica/2012/Sintesis2012.pdf

_____, (2015). *Ley de Migración y su reglamento*. México: Distrito Federal.

[Versión electrónica] Recuperado de:

http://www.inm.gob.mx/static/marco_juridico/pdf/Ley_de_Migracion_y_Reglamento.pdf

Instituto Tecnológico Autónomo de México o (ITAM). (1984). *Educación para la democracia*. Recuperado de:

http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/estudio01/sec_31.html

Izquierdo, E., A. (2012). La política de regularizaciones masivas y su función en el modelo migratorio español. En Cornelius A., W. (Eds.). *Políticas de Control Migratorio* (pp.46). Barcelona: Bellaterra.

Ley de Migración. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de mayo de 2011, (2011). Última reforma publicada DOF 07-06-2013

Ley General de Población. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de enero de 1974, (1974). Última reforma publicada DOF 01-12-2015

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. (2000).

Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. (2007).

López S., A.M. (2007). La política española de inmigración en las dos últimas décadas: Del asombro migratorio a la política en frontera y la integración. En González V. A., *Inmigración en Canarias: contexto, tendencias y retos*, (pp. 79-90). España: Fundación Pedro García Cabrera. [Versión electrónica] Recuperado de: <http://digital.csic.es/bitstream/10261/11920/1/Art%C3%ADculo%20Pedro%20Garc%C3%ADa%20Cabrera.pdf>

López Zuñiga, N. (2011). *La migración bajo la óptica del derecho*. México: M. A. Porrúa.

Moreno, M.J.A., Barajas T. M, Figueroa R. S.L. & Niño C. L. (2014). *Flujos Migratorios, Programas Gubernamentales y Participación de las Organizaciones Civiles en la Frontera Norte*. Mexicali, B.C.: Universidad Autónoma de Baja California.

Observatorio de Migración internacional (OMI) (2013). México: Distrito Federal.
Recuperado de: <http://www.omi.gob.mx/>

Organización Mundial para las Migraciones (2006). *Glosario sobre Migración N°7*. Ginebra: Suiza

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), (2007). *Human Capital: How what you know shapes your life/ Capital humano: Cómo moldea tu vida lo que sabes*, (2007). Paris: France. OECD Rights and Translation unit.

Parsons W. (2007). *Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO, Sede Académica de México.

Pérez García, Nancy. (2010). La importancia de una ley migratoria en México. *Migración y Desarrollo. Red Internacional de Migración y Desarrollo*, Vol. 7 (N. 15), pp. 183-197. [Versión electrónica] Recuperado de: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=66019856007>

Poder Legislativo del Estado de Baja California. Ley para la Protección al Migrante del Estado de Baja California (2014). México, Gaceta Parlamentaria.

Ramírez B. M. F. (2011). Gobernanza y legitimidad democrática. *Reflexión Política*, Vol. 13 (N. 25) ,124-135. [Versión electrónica] Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/110/11018897010.pdf>

Reglamento de la Ley De Migración. Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de septiembre de 2012, (2012). Última reforma publicada DOF 23-05-2014

Ríos E. J. J. & Bernal A. J. J. (2010). *Hechos violatorios de Derechos Humanos en México*. México: Comisión Estatal de los Derechos Humanos, Sinaloa.

Rivas Tovar, L.A. (2006) *¿Cómo hacer una tesis de maestría?* (2 Ed.) México: Sociedad Cooperativa de Producción “Taller Abierto”, S. C. L.

Secretaría de Gobernación (2014). *Programa Especial de Migración 2014 -2018*. México. Diario Oficial de la Federación. [Versión electrónica] Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343074&fecha=30/04/2014

_____, (2014). *Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018*. México. Diario Oficial de la Federación. [Versión electrónica] Recuperado de: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343071&fecha=30/04/2014

Tamayo Tamayo, M., (2014). *El proceso de la investigación científica: incluye evaluación y administración de proyectos de investigación* (5 Ed.). México: Limusa.

Torres V., S., & Mejía V., A. H., (2006) Una visión contemporánea del concepto de administración: revisión del contexto colombiano. *Cuadernos de Administración*, vol. 19 (N. 32), pp. 111-133

United Nations (Naciones Unidas) (1948). Declaración Universal de los Derechos Humanos

Entrevistas

Ureña, C., M. (28 de enero, 2016). Entrevista con Dra. Antía Pérez Caramés (Profesora contratada en el Dpto. de Sociología, Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de A Coruña y Coordinadora del Máster Oficial en Migraciones Internacionales)

Ureña, C., M. (02 de febrero, 2016). Entrevista con Dr. Antonio Izquierdo Escribano (Catedrático de Sociología en la Universidad de A Coruña (UDC) y fundador del Equipo de Investigación de Sociología de las Migraciones Internacionales)

Ureña, C., M. (12 de febrero, 2016). Entrevista con Dra. Belén Fernández Suárez (Profesora contratada en el Dpto. de Sociología y Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de A Coruña (UDC))

Ureña, C., M. (27 de mayo, 2016). Entrevista con Dr. José A. Moreno Mena (Presidente de la Coalición Pro Defensa del Migrante, A.C)

Ureña, C., M. (16 de junio, 2016). Entrevista con Lic. Perla L. Valdez León (Jefa de Regulación Migratoria en el Instituto Nacional de Migración en la delegación local de Mexicali, Baja California.)

7. ANEXOS.

7.1 MATRIZ DE CONSISTENCIA

TÍTULO	PLANTEAMIENTO	JUSTIFICACIÓN	OBJETIVOS	PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	HIPÓTESIS	MARCO TEÓRICO	MÉTODO
POLÍTICA MIGRATORIA INTEGRAL EN MÉXICO: ANÁLISIS DE SUS COMPONENTES 2013-2015	<p>México es un país culturalmente diverso, que posee características que lo transforman en propicio para la recepción de migrantes, aunque es una región receptora y de tránsito, también se le considera expulsora de migrantes.</p> <p>Uno de los enfoques altamente trascendentales para el estudio del fenómeno migratorio es el análisis de la Política Migratoria que implementa el gobierno.</p> <p>“Uno de los factores principales que inciden en las formas que adoptan las migraciones es la regulación institucional ejercida por los estados-nación” (Actis et al, 1998). Por ello es primordial determinar la eficiencia de ésta legislación, debido a que de ella emanan las pautas que delimitan los flujos migratorios e influyen sobre estos directamente.</p> <p>No se trata de explicar el porqué de la existencia de la migración, sino la efectividad de las políticas migratorias y como a su vez, éstas se interrelacionan con el bienestar humano</p>	<p>La necesidad de analizar la política migratoria y sus medidas de protección, prevención, contención y asimilación (en adelante “BPMI”, o base de la política migratoria integral, considerándolos como los cuatro ejes básicos), radica en el principio de que cada ser humano merece el reconocimiento y valorización como parte de una sociedad mundial, que de una u otra forma influirá sobre un determinado contexto social, y como tal tiene importancia dentro de la dinámica de los Estados tanto a nivel local, como nacional e internacional.</p>	<p>OBJETIVO GENERAL Analizar la existencia de una política migratoria integral implementada en el municipio de Mexicali.</p>	<p>¿La política migratoria mexicana puede considerarse como una política pública integral?</p>	<p>Las limitadas estrategias de protección, control, prevención y asimilación para el tratamiento de flujos humanos en el marco normativo mexicano y su implementación derivan en la inexistencia de una política pública integral.</p>	<p>La migración como un proceso continuo, o las migraciones humanas como evento extraordinario se conciben como las dos versiones de un mismo fenómeno, que se ve influenciado por distintas motivaciones en diversos periodos de tiempo.</p> <p>A la acción del gobierno para conducir el tema se le conoce como Política Migratoria, cada una impregnada de acuerdo a las características del Estado que la pone en práctica.</p> <p>Se entiende como el esfuerzo de los Estados por mantener el control sobre los flujos humanos, que tiene por objeto además, darle protección y dirección a los mismos; es el resultado del conjunto de las necesidades contemporáneas de la sociedad y “la cristalización de un proceso histórico a través del cual cada sociedad expresa sus concepciones teóricas traducidas en leyes, sus apuestas colectivas por justicia, lo mismo que sus fobias y limitaciones”. (Calderón, 2006)</p> <p>De acuerdo a estas particularidades, se tiene que, la política migratoria es por su naturaleza, una política pública. Sin embargo las limitaciones dentro de su composición, brindan las pautas para delimitar su eficiencia como una política pública integral.</p> <p>El crecimiento exponencial de los flujos humanos, en la búsqueda de una más alta calidad de vida, ha significado la adecuación de la legislación a lo ancho de mundo, y la adecuación de los nuevos paradigmas a la administración pública.</p>	<p>Un tema complejo como lo es el análisis de la política migratoria, es preferible, se aborde bajo el marco de una investigación aplicada, contempla un enfoque cualitativo para la recolección de datos, y se define como un estudio de caso.</p> <p>El instrumento metodológico para la obtención de datos será la entrevista, esto debido a su función como método directo para obtener datos de fuentes específicas con injerencia en el tema, de ésta manera, se facilita el acceso sobre actores relevantes y focalizados desde distintas perspectivas a nivel local.</p> <p>Las entrevistas se efectuarán a los principales actores de los sectores participantes de la dinámica migratoria, como son: académico, institucional (INM), sociedad civil y perspectiva internacional; correspondiendo a los ejes sobre los que se pretende profundizar, como son los procesos de diseño e implementación de la política migratoria, su eficiencia y eficacia.</p>
			<p>OBJETIVO PARTICULAR Analizar si los elementos que constituyen el marco de gestión migratorio se encuentran integrados.</p>	<p>¿Es eficiente la política migratoria en México?</p>			
			<p>OBJETIVO PARTICULAR Identificarla concordancia entre la legislación y la ejecución de la política migratoria mexicana en el municipio de Mexicali.</p>	<p>¿La política migratoria mexicana contempla la adecuada administración de fronteras (principios de protección, control, prevención y asimilación) en el manejo de los flujos migratorios?</p>			

7.2 INSTRUMENTO DE MEDICIÓN

7.2.1 GUÍA DE ENTREVISTA

Universidad Autónoma de Baja California
Facultad de Ciencias Sociales y Políticas
Guía de Entrevista Actor Clave: Academia

La siguiente entrevista se aplica a un actor clave perteneciente al sector _____, el cual tiene amplio conocimiento del tema migratorio, por medio de la misma se pretende ampliar el estudio de caso denominado: Política migratoria integral en México: análisis de sus componentes 2013-2015

Nombre:

Grado académico:

Institución en la que labora:

Puesto que desempeña:

- 1) ¿Cuál es su perspectiva sobre el fenómeno migratorio? (Situación Actual)
- 2) ¿Considera que se le da el tratamiento adecuado al fenómeno?
- 3) ¿Cree que el Estado posee un marco normativo sólido, adecuado para el contexto social?
(Aciertos/ deficiencias)
- 4) ¿Qué estrategias cree deben ser puestas en marcha para tratar adecuadamente a la migración?
- 5) ¿Piensa usted que es importante la creación e implementación de medidas y acciones de prevención y asimilación de flujos migratorios?
- 6) ¿Considera que las acciones del Estado en materia migratoria se encuentran en coordinación con otras áreas del administrativo?
- 7) ¿Estas acciones deberían estar coordinadas?

Entrevista N.1

Universidad Autónoma de Baja California
Facultad de Ciencias Sociales y Políticas
Guía de Entrevista Actor Clave: Internacional

La siguiente entrevista se aplica a un actor clave perteneciente al sector internacional, el cual tiene amplio conocimiento del tema migratorio, por medio de la misma se pretende ampliar el estudio de caso denominado: Política migratoria integral en México: análisis de sus componentes 2013-2015

Nombre:

Grado académico:

Institución en la que labora:

Puesto que desempeña:

1. ¿Cuál es su opinión acerca del fenómeno migratorio a nivel internacional en la actualidad?
(Dinámica de los flujos migratorios)
2. Cada país adecua su legislación interna y externa de acuerdo a las necesidades de su sociedad, para el caso español, ¿Qué papel considera tiene la influencia de Europa y la zona Schengen en las políticas migratorias?
3. Además de ésta poca o mucha influencia, se contempla otro caso que ha demarcado el comportamiento de la administración pública del Estado español hacia el tema migratorio, por esto me refiero a la crisis española que dio inicio en el año 2008, ¿Qué diferencias ve caracterizadas en la hechura y ejecución de la política migratoria antes y después de la crisis?

4. La orientación hacia el control de los flujos humanos, tanto en España como el mundo ha sido una constante. ¿La política migratoria española puede considerarse una política de control o una política integral? ¿Cuáles son sus principales características? (Entendiendo por política integral aquella que contempla dentro de sus ejes además del control, los principios de protección, prevención/ contención e integración de flujos humanos)
5. Bajo la línea de control de flujos migratorios, ¿En qué aspectos estima que es semejante la política migratoria española a la que ejerce Estados Unidos de América sobre México?
6. ¿Considera que el Estado posee un marco normativo sólido relativo al tema migratorio adecuado para el contexto social actual?
7. Ante los supuestos antes mencionados, ¿Cree necesario, se desarrolle una política integral de Estado? (Con las características antes mencionadas)
8. En complemento a la visión integral anterior, le pregunto:
¿Qué medidas de protección al migrante son necesarias?
¿Qué políticas de prevención se pueden desarrollar?
¿Sería más eficiente una política de contención?
En el plano de las políticas de integración, ¿Qué atribuciones es preciso incorporar?
9. En su opinión personal como docente e investigadora en un contexto nacional e internacional, ¿Considera importante la existencia e implementación de un marco migratorio adecuado e inclusivo?

Entrevista N.2

Universidad Autónoma de Baja California
Facultad de Ciencias Sociales y Políticas
Guía de Entrevista Actor Clave: Académico

La siguiente entrevista se aplica a un actor clave perteneciente al sector académico, el cual tiene amplio conocimiento del tema migratorio, por medio de la misma se pretende ampliar el estudio de caso denominado: Política migratoria integral en México: análisis de sus componentes 2013-2015

Nombre:

Grado académico:

Institución en la que labora:

Puesto que desempeña:

1. Me gustaría conocer su opinión acerca del estigma negativo que posee el fenómeno migratorio a nivel internacional en la actualidad y en el pasado, porque es algo que siempre ha acompañado a este a esta rama de estudio
2. ¿Qué papel considera que tiene la influencia de Europa y la zona SHEINGEN con que se firma por medio del acuerdo SHEINGEN precisamente en el 85 sobre las políticas migratorias que tiene?
3. Además de esta influencia se contempla otro caso que demarca comportamiento de la administración pública del estado español hacia los temas migratorios, pues por esto me refiero a la crisis española del año 2008 ¿Qué diferencias ve caracterizadas en la hechura y ejecución de la política migratoria antes y después de la crisis?

4. La política migratoria española ¿puede considerarse una política de control o una política integral? Según su perspectiva.
5. ¿Si considera que exista alguna deficiencia en la política migratoria? O ¿si es necesario que haya pues alguna adecuación? Por ejemplo en las medidas de protección o si tiene que haber alguna política de contención o bien en el plano de las políticas de contención ¿qué atribuciones es precisas incorporar? Porque siempre hay algunos vacíos ¿no? O nos o existe pero necesita adecuarse entonces si ¿Qué considera que sea mejora?
6. ¿En qué aspectos considera que es semejante en la política migratoria española a la que ejerce Estados Unidos de América sobre México?
7. ¿Considera realmente trascendental importante la existencia e implementación de un marco de gestión migratoria más inclusivo tanto en España como en el caso mexicano?

Entrevista N.3

Universidad Autónoma de Baja California
Facultad de Ciencias Sociales y Políticas
Guía de Entrevista Actor Clave: Sociedad civil

La siguiente entrevista se aplica a un actor clave perteneciente al sector de la sociedad civil, el cual tiene amplio conocimiento del tema migratorio, por medio de la misma se pretende ampliar el estudio de caso denominado: Política migratoria integral en México: análisis de sus componentes 2013-2015

Nombre:

Grado académico:

Institución en la que labora:

Puesto que desempeña:

1. ¿Cuál es su perspectiva sobre fenómeno migratorio en nuestro país?
2. ¿Considera que se le da el tratamiento adecuado al fenómeno?
3. ¿Cree usted que el marco normativo del Estado sea el adecuado en este contexto social?
(Describirlo y mencionar aciertos y deficiencias)
4. ¿Considera que las acciones del Estado en materia migratoria se encuentran en coordinación con otras áreas del administrativo?
5. ¿Qué estrategias según su experiencia, cree deben ser puestas en marcha para llevar a cabo una gestión de la migración que satisfaga las necesidades de la sociedad?
6. Además del énfasis que se le da al control de la migración y a la protección de los derechos humanos de los migrantes, ¿Piensa usted que es importante la creación e implementación de medidas y acciones de prevención* y asimilación de flujos migratorios?
7. ¿Cuál considera, sea la mejor manera de llevar a cabo estas acciones?

Entrevista N.4

Universidad Autónoma de Baja California

Facultad de Ciencias Sociales y Políticas

Guía de Entrevista Actor Clave: Sector Administración pública

La siguiente entrevista se aplica a un actor clave perteneciente al sector de la administración pública, el cual tiene amplio conocimiento del tema migratorio, por medio de la cual se pretende ampliar el estudio de caso denominado: Política migratoria integral en México: análisis de sus componentes 2013-2015

Nombre:

Grado académico:

Institución en la que labora:

Puesto que desempeña:

1. ¿Cuál es su perspectiva sobre fenómeno migratorio en nuestro país?
2. ¿Considera que se le da el tratamiento adecuado al fenómeno?
3. ¿Cree usted que el marco normativo del Estado sea el adecuado en este contexto social? (Describirlo y mencionar aciertos y deficiencias)
4. ¿Considera que las acciones del Estado en materia migratoria se encuentran en coordinación con otras áreas del administrativo?
5. ¿Qué estrategias según su experiencia, cree deben ser puestas en marcha para llevar a cabo una gestión de la migración que satisfaga las necesidades de la sociedad?
6. Además del énfasis que se le da al control de la migración y a la protección de los derechos humanos de los migrantes, ¿Piensa usted que es importante la creación e implementación de medidas y acciones de prevención* y asimilación de flujos migratorios?
7. ¿Cuál considera, sea la mejor manera de llevar a cabo estas acciones?