



RAXIMHAI ISSN-1665-0441
VOLUMEN 9 NÚMERO 3 EDICIÓN ESPECIAL SEPTIEMBRE 2013

235-259

EVOLUCIÓN DE LA RESPUESTA INSTITUCIONAL ANTE EL FENÓMENO MIGRATORIO EN MÉXICO

EVOLUTION OF THE INSTITUTIONAL RESPONSE TO MIGRATION IN MEXICO

Enrique Damián Palma Martínez

Laura Mota Díaz

Resumen

El propósito del artículo es evidenciar cómo, a lo largo de más de cien años de emigración de mexicanos hacia Estados Unidos, el Gobierno Mexicano ha tenido un nivel de respuesta institucional diferenciado, en virtud de las condiciones políticas, económicas y sociales tanto de México como de la Unión Americana, pasando del desconocimiento del problema y su consecuente inacción pública, a la elaboración de una estrategia de acción que podría definirse como política pública.

Palabras Clave: Migración, decisión pública, política pública, resultados públicos.

Abstract

The purpose of this paper is to show how, over one hundred years of Mexican migration to the United States, the Mexican government has had a different institutional response level, under the political, economic and social both Mexico American Union, from ignorance of the problem and its consequent public inaction, to the development of a strategy for action that could be defined as public policy.

Key Words: Migration, public choice, public policy, public results.

INTRODUCCIÓN

El proceso migratorio entre México y Estados Unidos es un fenómeno social de tradición centenaria que involucra a una decena de millones de personas y se materializa entre países vecinos. Tres características: historicidad, pasividad y vecindad son, en esencia, lo que puede distinguir a la migración de origen mexicano, de otras tantas que se dirigen y se han dirigido a Estados Unidos (Durand y Massey, 2003).

Los primeros contactos entre el trabajador mexicano y los mercados laborales estadounidenses se remontan a la década de los setenta del siglo XIX; pero más allá de ese primer acercamiento, Durand y Massey (2003) plantean que el proceso migratorio en masa de mexicanos a la Unión Americana, arranca en las postrimerías del siglo antepasado, por lo cual identifican cinco fases o etapas, con una duración aproximada de 20-22 años cada una. Dichas fases son: 1) la de enganche, 2) la de deportaciones, 3) el período Bracero, 4) la era de los indocumentados y 5) la fase post-IRCA (Immigration Reform and Control Act).

En estas cinco fases, se alcanzan a distinguir diferentes posturas del gobierno mexicano ante el fenómeno migratorio; se pasó de no reconocer el problema y, por lo tanto, a que ni siquiera existiera una decisión consciente de no tomar acciones específicas, a otra en la que el gobierno mexicano ejecuta una estrategia dirigida a la “solución” del fenómeno mediante ciertos incentivos y formas, con una etapa intermedia en la que el Estado si bien reconocía el problema, decidió no actuar, esperando cumplir un objetivo con su “no actuación” (Méndez, 2000).

Por tanto, en el presente artículo, partiendo del esfuerzo analítico de Méndez (2000), identificaremos el nivel de respuesta institucional en el tema migratorio, vinculando las fases planteadas por Durand y Massey, con los cuatro niveles de actividad Estatal, que Méndez emplea para diferenciar lo que es una política y una decisión: 1) inacción pública, 2) decisión pública, 3) política pública y 4) resultados públicos.

A lo largo del presente trabajo se tratarán de relacionar ambos criterios, que nos permitirán identificar cómo el proceso histórico de la migración de mexicanos a Estados Unidos ha mediado el proceso de implementación de políticas públicas migratorias en México.

ANTECEDENTES

Los flujos de trabajadores mexicanos a los Estados Unidos tienen su génesis en 1870, cuando un amplio número de mexicanos empezaron a ser contratados para el trabajo agrícola y para tender las líneas del ferrocarril en los Estados Unidos. Para 1880, la expansión de la agricultura estimuló un incremento en el flujo de migrantes. En la década de 1890, números crecientes de mexicanos emigraron a Texas y, en menor grado, a Nuevo México, Arizona y California (Smith, 1995).

La situación política y económica en México, hacia finales del siglo XIX, generó un amplio contingente de masas empobrecidas provenientes del medio rural, mientras que en Estados Unidos, la integración de los estados del suroeste a la economía nacional propició una demanda continua de mano de obra barata. Dada la gran demanda de trabajadores en el suroeste de los Estados Unidos y la creciente cantidad de trabajadores pobres y sin tierra del otro lado de la frontera, la emigración era inevitable y las vías ferroviarias aceleraron el proceso. Los ferrocarriles conectaron zonas con diversos niveles en cuanto a oportunidades de trabajo. Permitieron a los campesinos y artesanos mexicanos sin empleo desplazarse para buscar mejores oportunidades fuera de sus comunidades de origen. Las noticias de un salario más alto y mejores trabajos se extendieron rápidamente y para la década de 1890 los emigrantes rurales empezaron a salir de sus casas para ir a trabajar a Estados Unidos. Los contratistas, que representaban a las granjas, minas y ferrocarriles estadounidenses, establecieron oficinas en las ciudades fronterizas y desarrollaron contactos con los enganchadores mexicanos. A través de ellos, atrajeron grandes cantidades de campesinos que procedían del occidente de México (Reynolds y Tello, 1981).

LA FASE DE ENGANCHE (1900-1920)

La primera fase del proceso migratorio México-Estados Unidos, se conoce como la fase del enganche (1900-1920) que arrancó con el siglo, en pleno esplendor del régimen porfiriano, y se caracterizó por la combinación de tres fuerzas que impulsaron y desarrollaron el proceso:

1. El sistema de contratación de mano de obra privado y semi-forzado,

conocido como el enganche;

2. La Revolución Mexicana y su secuela de decenas de miles de refugiados; y
3. El ingreso de Estados Unidos a la Primera Guerra Mundial, que limitó la llegada de nuevos migrantes europeos y demandó de manera perentoria, mano de obra barata, joven y trabajadora, proveniente de México (Durand y Massey, 2003).

En esta fase, la primera fuente de empleo para los emigrantes mexicanos a los Estados Unidos fue la del “traque”, es decir, la vía. Fueron empleados para colocar rieles, construir terraplenes y dar mantenimiento a las líneas. Para 1909, los mexicanos representaban el 17% de la fuerza laboral de mantenimiento de las nuevas líneas de ferrocarriles más importantes de los Estados Unidos, y el 10% del equipo humano que trabajaba en los estados del suroeste (Griswold, 1979).

Cuando estalló la revolución de 1910, la emigración mexicana hacia Estados Unidos aumentó notablemente; se calcula que eran cerca de 18,000 personas por año. En la siguiente década esta cantidad se incrementó durante los periodos de violencia revolucionaria y dio un cambio brusco después de que los Estados Unidos tomaran parte en la Primera Guerra Mundial. Para 1919, la cantidad anual de migrantes mexicanos alcanzó la suma de 29,000 (Griswold, 1979).

LA FASE DE DEPORTACIONES (1921-1942)

Cuando la inmigración europea se cerró debido a una legislación restrictiva en 1921, los patrones de la región septentrional y del suroeste empezaron a contratar trabajadores mexicanos para llenar este vacío. Durante los años veinte, un promedio anual de 49,000 inmigrantes mexicanos entró a Estados Unidos, estableciéndose en todas las ciudades del suroeste y en el área industrial de la región septentrional, particularmente en Los Ángeles, San Antonio y Chicago (Griswold, 1979).

Esta situación, al menos hasta 1920, fue acompañada de una fricción social insignificante. Pero gradualmente grupos conservadores en Estados Unidos comenzaron a quejarse por “la pérdida de control de sus fronteras”. Como

resultado el Congreso creó la Patrulla Fronteriza Estadounidense en 1924 y se emprendieron esfuerzos organizados por primera vez para arrestar y deportar mexicanos indocumentados (Smith, 1995).

Es por ese motivo que Massey y Durand (2003) llaman a esta segunda fase, la de “deportaciones”, pues se caracterizó por tres ciclos de retorno masivo y uno de deportaciones cotidianas. Las deportaciones masivas fueron justificadas con el argumento de crisis económicas recurrentes. La primera deportación masiva se realizó en 1921, pero fue sólo coyuntural; el flujo se recuperó muy rápido y llegó a un nivel sin precedentes en 1926. La segunda gran deportación fue de mayor impacto y duración (1929-1932), alterando significativamente las redes y circuitos migratorios.

Esta segunda deportación fue el resultado de la Gran Depresión (1929), ya que los trabajos vacantes se adjudicaron preferentemente a los ciudadanos norteamericanos y se negó toda ayuda económica a los mexicanos. Durante la década de los treinta el gobierno estadounidense, en combinación con las autoridades estatales y locales, tomó medidas para expulsar a miles de trabajadores mexicanos. Se estima que en 1929 había viviendo en Estados Unidos un millón de indocumentados (hombres, niños y mujeres), lo que generó que se implantara un programa de “repatriación voluntaria”, con el cual se deportaron a 300,000 mexicanos, lo que alimentó aún más el sentimiento antiestadounidense entre los mexicanos. La última deportación masiva tuvo lugar en 1939, y fue amortiguada por los proyectos de colonización agrícola implementados durante la administración del general Cárdenas (Durand y Massey, 2003).

Estas dos fases del proceso migratorio México-Estados Unidos, se podrían incluir en lo que Méndez denomina la “inacción pública”, pues fue un período histórico en el que el Estado Mexicano “...no reconocía en la migración un problema y, por lo tanto, ni siquiera existe una decisión consciente de no tomar acciones específicas” (Méndez, 2000: 81).

EL PERIODO BRACERO (1942-1964)

La participación de los Estados Unidos en la Segunda Guerra Mundial estimuló de nuevo la contratación de trabajadores mexicanos para las labores temporales de la agricultura en los estados del suroeste. Con esto se inició la tercera fase del proceso migratorio entre México y Estados Unidos, que

es conocida como “el periodo bracero”, que inició en 1942 y se prolongó por 22 años. La situación que enfrentaba Estados Unidos propició que lejos de desalentar a los trabajadores, los gobiernos de ambos países negociaran un acuerdo “bracero”¹ que llevó, a más de un cuarto de millón de trabajadores agrícolas y de la industria del transporte, a Estados Unidos con la garantía de sueldos, atención de la salud y condiciones de trabajo decentes, lo que ocasionó que tanto legal como ilegalmente los migrantes cruzaran la frontera en busca de las plazas que habían quedado solas porque los norteamericanos tenían que ir a la guerra (Durand y Massey, 2003).

En la siguiente tabla se muestran los incrementos en el número de braceros por año, desde la firma del acuerdo hasta su vigencia. Se puede observar el aumento exponencial del número de braceros, justo un año después de la firma del acuerdo.

Tabla 1
Braceros en los Estados Unidos 1942-1964

Año	No. De Braceros	Porcentaje del Total	Porcentaje Acumulado	Incremento respecto al año anterior
1942	4,203	0.09%	0.09%	-----
1943	52,098	1.12%	1.21%	1139.54%
1944	62,170	1.34%	2.55%	19.33%
1945	49,454	1.06%	3.61%	-20.45%
1946	32,043	0.69%	4.30%	-35.21%
1947	19,632	0.42%	4.73%	-38.73%
1948	35,345	0.76%	5.49%	80.04%
1949	107,000	2.30%	7.79%	202.73%
1950	67,500	1.45%	9.24%	-36.92%
1951	192,000	4.13%	13.37%	184.44%
1952	197,100	4.24%	17.62%	2.66%
1953	201,380	4.33%	21.95%	2.17%
1954	309,033	6.65%	28.60%	53.46%

¹ El Programa Bracero fue firmado el 4 de Agosto de 1942 por los gobiernos de Franklin D. Roosevelt de los Estados Unidos y, Manuel Ávila Camacho de México.

1955	398,650	8.58%	37.18%	29.00%
1956	445,197	9.58%	46.76%	11.68%
1957	436,039	9.38%	56.15%	-2.06%
1958	432,857	9.32%	65.47%	-0.73%
1959	437,643	9.42%	74.89%	1.11%
1960	315,846	6.80%	81.68%	-27.83%
1961	291,420	6.27%	87.96%	-7.73%
1962	194,978	4.20%	92.15%	-33.09%
1963	186,865	4.02%	96.17%	-4.16%
1964	177,736	3.83%	100.00%	-4.89%

FUENTE: Elaboración propia con datos de Wayne Cornelius (1992).

La puesta en marcha del Programa Bracero, significaba el fin del sistema de enganche y el contratismo privado. Y así empezó otra fase, una política negociadora. Después de medio siglo de disuadir a los migrantes mexicanos, el gobierno se encargó de organizar y canalizar el traslado masivo de braceros.

Durante esta fase, se llegó a moldear un tipo especial de migrante: temporal, masculino, joven, de origen rural y destinado al medio y trabajo agrícolas. Las negociaciones anuales eran arduas y tirantes, pero el Programa Bracero logró establecer una especie de “convenio colectivo de trabajo binacional” y movilizar a casi 5 millones de trabajadores temporales (Durand, 2003).

Pese a la existencia del Programa Bracero, muchos mexicanos, viajaron sin permiso, y se inició la primera deportación masiva que llegó a la cúspide con la operación Espaldas Mojadas (mojadas porque en su gran mayoría cruzaban el río para pasar la frontera) que comenzó en 1954.

El Convenio Bracero se dio por concluido oficialmente el 30 de mayo de 1963, pero los trabajadores agrícolas siguieron ingresando a los Estados Unidos hasta 1964. Entre 1942 y 1964 unos 4.5 millones de mexicanos habían trabajado como braceros en los Estados Unidos, y en su punto culminante, casi a finales de los años 50's, más de 400,000 trabajadores emigraban cada año (Durand, 2003).

Esta fase en particular resulta complicada para encuadrar en el marco analítico de Méndez, debido a que el asunto migratorio no es considerado en sí como un problema, pues el Estado Mexicano lo impulsaba mediante la firma del convenio con los Estados Unidos; sin embargo al mismo tiempo la firma

de dicho convenio significó la toma de una decisión consciente, sin que ello implicara una estrategia, pues realmente las acciones eran implementadas por el gobierno de los Estados Unidos; por tanto la fase que corresponde al periodo bracero se encuentra en el límite entre la “inacción pública” y la “decisión pública”.

LA ERA DE LOS INDOCUMENTADOS (1965-1986)

Una vez concluido el Programa Bracero, inició un cuarto período conocido como la era de los “indocumentados” (1965-1986). En 1964, cuando de manera unilateral Estados Unidos decidió dar por terminado el convenio “braceros”, optó por controlar el flujo migratorio con tres tipos de medidas complementarias: la legalización de un sector de la población trabajadora, bajo el sistema de cuotas por país; la institucionalización de la frontera para limitar el paso y dificultar el libre tránsito; y la deportación sistemática de los trabajadores migrantes que no tuvieran sus documentos en regla (Novelo, 2006).

A partir de 1965, el gobierno mexicano insistía en reanudar los convenios de trabajadores, pero el gobierno estadounidense ya no tenía ningún interés. Al fin y al cabo los trabajadores seguían llegando sin tanto trámite y negociación; los migrantes, al ser irregulares, seguían siendo migrantes temporales, porque en cualquier momento podían ser deportados. La frontera se convirtió en un filtro, en un punto de control para regular el flujo, de acuerdo con los requerimientos del mercado estadounidense. Y del lado mexicano la frontera se convirtió en “tierra de nadie” donde se movían a su antojo las bandas de maleantes y traficantes.

En 1965 se publicó la *Immigration and Nationality Act*, que abolió el sistema anterior de cuotas discriminatorias y unificó en un sistema a todos los países. México perdió su trato preferencial, y la migración mexicana quedó incorporada en la legislación general, de 20 mil visas por país. Ya no importaba el tamaño y la población del país, México y Guatemala tenían la misma cuota (Durand y Massey, 2003).

Ante esta situación, el gobierno mexicano no supo cómo actuar; lo mejor que se le pudo ocurrir fue no hacer nada, esperar los movimientos del otro lado, a esto se le ha llamado la “política de no tener política”, ante el fenómeno migratorio, enfoque que se estimó funcional en su momento (Alba, 2009).

La “política de la no política” se basaba en la confianza del gobierno

mexicano de que las diferencias internas en Estados Unidos seguirían impidiendo la aprobación de alguna ley que fuera en contra de los migrantes, aunque éste, manifestó abiertamente el derecho legal que tenía Estados Unidos de controlar la inmigración, pero dejó en claro que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohibía impedir que los habitantes de México abandonaran al país, y se negó a cooperar, como lo expresó el presidente López Portillo en su último informe de gobierno:

“En lo que toca a los mexicanos que emigran hacia el norte en búsqueda de empleo, a pesar de los avances, aún no les podemos ofrecer ayuda en su patria. No nos prestamos a ningún esquema que restrinja la libertad constitucional de los habitantes, de transitar o salir de México, aquí no hay muros”.

Con lo que evitó hablar de algún acuerdo bilateral con nuestro vecino del norte (Castañeda y Pastor, 1989: 80 y Durand, 2003).

En esa época se expandió una postura que no le veía utilidad a los controles gubernamentales sobre los flujos migratorios, ya que los diferenciales salariales y de desarrollo entre los países harían infructuosos los intentos por detener o influenciar dichos flujos. De este modo, toda idea de una gestión de la migración cayó en el olvido.

El hecho es que, por aproximadamente veinte años, la migración mexicana se desarrolló de manera relativamente libre, al cobijo de una especie de entendimiento tácito entre los dos países, caracterizado por un bajo nivel de intervención gubernamental que permitía la satisfacción de los intereses económicos de los principales actores implicados: los empleadores y los trabajadores migratorios. Sin embargo, este entendimiento también previno la aparición de actitudes explícitas pro-desarrollo en lo que respecta a los flujos migratorios y los migrantes fueron dejados a su suerte por el gobierno mexicano (Alba, 2009).

En Estados Unidos el fin del Programa Bracero, mostró nítidamente el creciente conflicto entre la necesidad de trabajadores para agricultores e industriales y el deseo de los conservadores de proteger la frontera; esta situación forzó a los legisladores y a la sociedad estadounidense a contemplar el amplio campo de inmigración bajo una nueva perspectiva.

Después de una década de fracasados debates para producir en el congreso algún consenso sobre una nueva legislación, el presidente Carter nombró una Comisión Selecta sobre Inmigración en 1978 y designó al padre Theodore Hesburgh, presidente de la universidad de Notre Dame y una muy

respetada figura nacional, para presidirla. El reporte de la comisión emitido en 1981 trazó el esquema de la reforma de la inmigración, incluyendo la amnistía y la imposición de sanciones a los empleadores (Smith, 1995).

Esta cuarta fase del proceso migratorio de los mexicanos a la Unión Americana, perfectamente se puede enmarcar en lo que Méndez denomina la “decisión pública”, en virtud de que durante estos 22 años, el Estado Mexicano reconoció el problema de la migración internacional de mexicanos, posiblemente elaboró un diagnóstico, factiblemente estableció un objetivo e incluso una estrategia, pero no decidió ir más allá; es decir, no tomó acciones específicas o de corte estratégico para solucionar el problema migratorio (Méndez, 2000).

Cuando el Estado Mexicano decidió no actuar ante el fenómeno migratorio, asumió una postura, esperando con ello alcanzar un objetivo (la no migración), por medio de la no actuación, dejando el asunto básicamente en manos del gobierno estadounidense y/o en menor medida en manos del mercado, como un ente regulador del factor mano de obra.

LA ETAPA POST-IRCA (1986-2001)

La presentación del reporte de la Comisión Selecta sobre Inmigración fue el inicio de una lucha de 5 años en el Congreso estadounidense por implementar una nueva ley migratoria que limitara el flujo de indocumentados; el proyecto de ley que se pretendía lograr quedó influido por intereses personales, entre los conservadores que deseaban deshacerse de los inmigrantes y los granjeros que necesitaban mano de obra para abaratar sus costos; en este contexto el presidente Ronald Reagan suscribió el proyecto para convertirlo en ley el día 6 de noviembre de 1986, la cual fue conocida como Ley de Control y Reforma de la Migración, (IRCA por su acrónimo en inglés).

Para Massey y Durand la última fase de los flujos migratorios entre México y Estados Unidos inició en 1987 con la puesta en marcha de la IRCA, y se considera como la etapa de la legalización y la migración clandestina. El modelo migratorio impuesto anteriormente -de migración de ida y vuelta de carácter temporal- cambió de modo radical a partir de un proceso de amnistía bastante amplio LAW (Legal Autorizad Workers) y el Programa de Trabajadores Agrícolas Especiales SAW (Special Agricultural Workers), que en conjunto permitió la legalización y el establecimiento de más de 2.3 millones de mexicanos indocumentados. No

obstante, el trascurso de legalización generó un proceso paralelo de migración clandestina, que no se había podido limitar con la amnistía, pero que tenía que sujetarse a los nuevos requerimientos legales que exigían algún tipo de documentación. Por lo tanto, ya no se trataba de migrantes indocumentados como en la fase anterior, en este momento tenían documentos, no importaba que fueran falsos y que se consiguieran en cualquier lado (Durand y Massey, 2003).

Las cláusulas sobre reunificación familiar contenidas en la IRCA contribuyeron al aumento de personas establecidas en Estados Unidos, ya que los migrantes legalizados ahora podían financiar a los miembros de su familia para que se reunieran con ellos en ese país (Roberts, 2003).

La IRCA surgió como una medida para contener la migración; sin embargo, ésta solo surtió efecto los primeros seis meses al día de su aplicación (debido a que se incrementó el costo de emigrar y sobre todo al temor a ser aprehendidos más fácilmente), ya que posterior al primer semestre de 1987, el flujo se incrementó a un ritmo similar al de años anteriores.

Pese a las restricciones impuestas por la IRCA, la voluntad de los trabajadores mexicanos por emigrar no disminuyó. En este contexto, la migración mexicana a Estados Unidos después de la implementación de la IRCA asumió una combinación de patrones familiares y otros que recién emergían. Aunque cantidades significativas de hombres jóvenes continuaban trabajando en el sector agrícola estadounidense y regresaban a México cuando terminaba la temporada, rápidamente se vieron rebasados por los inmigrantes que intentaban quedarse permanentemente.

La promulgación de la IRCA, conocida también como la Ley Simpson-Rodino, obligó al gobierno mexicano a reflexionar sobre sus posiciones y actitudes. Sin embargo, éstas se basaban en el supuesto de que la migración era inevitable, pese a lo cual se empezó a considerar el tema como un asunto de agenda sistémica (Elder y Cobb, 1994).

Fue precisamente a finales de la década de 1980 cuando organizaciones empresariales, sociales y políticas de la comunidad mexicoamericana² se articularon para presentar al ejecutivo federal mexicano la propuesta de crear mecanismos que controlaran y gradualmente eliminaran los índices de corrupción y maltrato en contra de los connacionales, en su reingreso al país por parte de servidores públicos del gobierno federal. Esta iniciativa, sumada

² Además los mexicanos radicados en el exterior hicieron patente su deseo de colaborar en acciones y obras sociales necesarias en sus comunidades de origen, alcanzando un importante nivel de participación e involucramiento en la resolución de la problemática comunitaria.

al contexto político-electoral de 1988, orilló al gobierno mexicano a dar una respuesta institucional ante la creciente problemática interna y externa que representaba la migración, es decir ya estamos en el terreno de la decisión pública.

Al hablar de decisión pública, podemos remitirnos al marco de la política pública, no solamente como línea de acción, sino como herramienta teórico-analítica, para considerar el estudio de la actuación del gobierno mexicano en el tema migratorio. Partiendo de lo anterior, se identifica que fue a partir de finales de la década de 1980 y principios de 1990 cuando se gestaron los procesos de *iniciación, estimación, selección e implementación* de lo que se podría denominar una *política pública* de atención a migrantes.

La *iniciación, estimación, selección e implementación* de cursos de acción de atención a migrantes por parte del gobierno mexicano, se materializó en programas de acción, cuya génesis la podemos ubicar entre 1989 y 1996. Entre los más significativos, podemos enumerar los siguientes:

1. **El Programa Paisano.** Su objetivo es asegurar un trato digno para los mexicanos que ingresen, transiten o salgan de México, certificando su integridad física y patrimonial. Es el resultado del *“Acuerdo por el que se instrumentan acciones de mejoramiento de los servicios públicos federales en las fronteras, puertos marítimos y aeropuertos internacionales del país”* publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de abril de 1989.
2. **Grupos Beta de protección a migrantes.** Son la respuesta institucional ante la demanda de seguridad en la frontera; tienen su origen en los *Acuerdos de Coordinación* entre los tres órdenes de gobierno para reducir la criminalidad, signado en 1990.
3. **Programa Binacional de Educación Migrante (PROBEM).** Desarrollado con la finalidad de satisfacer las necesidades educativas de los niños y jóvenes migrantes, buscando asegurar la continuidad de su educación. El PROBEM gira en torno a cuatro ejes temáticos: *información y difusión; acceso a las escuelas; intercambio de maestros; y apoyos educativos y culturales*. Estos ejes se materializan en los siguientes sub-programas y/o acciones: *Donación de Libros (1990); Programa de intercambio de maestros México-Estados Unidos (1996); Documento de transferencia del Estudiante Migrante Binacional (1995); Programa de contratación de maestros mexicanos (1993);* entre otros de menor

relevancia.

4. **Programa de Salud para el Migrante.** Puesto en marcha en 1996 en el marco del “Memorándum de Cooperación entre la Secretaría de Salud y el Departamento de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos”, su objetivo era proteger la salud de la población migrante en su lugar de destino, a través de estrategias de colaboración binacional para la promoción y atención a la salud.

5. **Grupo Nuclear de Salud Migrante México-Estados Unidos.** Puesto en marcha en 1996, su finalidad era investigar las necesidades y los problemas comunes de salud de los trabajadores migrantes y sus familias, así como promover acciones de formación de recursos humanos e intercambio de profesionales de la salud entre ambos países.

6. **Menores repatriados por la Frontera Norte México-Estados Unidos.** Inicia operaciones en 1996, en el marco del *Programa de Cooperación del gobierno de México con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)*, teniendo como objetivo central otorgar a los menores repatriados la atención y el respeto a sus derechos humanos, desde el momento de su aseguramiento hasta su integración al núcleo familiar o comunidad de origen.

7. **Repatriación de Connacionales Enfermos.** Programa diseñado y ejecutado con el objetivo de ofrecer asistencia médica necesaria a los connacionales enfermos que son repatriados de Estados Unidos por presentar alguna enfermedad de especialidad. La atención al enfermo repatriado debía prestarse preferentemente en el lugar de origen del migrante, en el caso de no existir el tratamiento adecuado allí, se canalizará al enfermo preponderantemente a la ciudad de México para su tratamiento.

No se puede obviar que la mayoría de los programas y/o acciones antes enunciadas, se diseñaron y ejecutaron en el marco de las negociaciones y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que fue visto, si bien secundariamente, como una respuesta para “desincentivar” la migración de México hacia Estados Unidos³. Se esperaba que el TLC generaría

³ De más está decir que había también mucho escepticismo con respecto a la materialización de los resultados migratorios esperados de la liberalización del comercio. En realidad, la migración mexicana hacia los

más trabajos y mejores salarios en México, lo cual, podría reducir las presiones migratorias. El TLCAN ofreció a México un sólido andamiaje conceptual que le otorgaba credibilidad a las declaraciones en el sentido de que el país no deseaba la emigración de sus trabajadores: “queremos exportar mercancías, no personas” es una frase atribuida a Carlos Salinas de Gortari.

Pero el efecto del TLCAN en la migración se presentó por otra ruta; en su afán por lograr el acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, el gobierno mexicano no podía darse el lujo de tener a sus propios ciudadanos como opositores en el país vecino, y trataba de recuperar la confianza de los migrantes y de incorporarlos nuevamente al modelo político corporativo. Así, que si bien en este período no hubo ninguna iniciativa de política exterior, ya que el tema migratorio estaba vetado en las negociaciones comerciales del TLCAN, sí se avanzó en medidas de política interna para mejorar la atención, los servicios, la protección y la acogida de los migrantes, como ya hemos reseñado en párrafos anteriores.

En México, el TLCAN afectó profundamente, no solo la estrategia gubernamental para el manejo de la migración, sino las actitudes de la sociedad civil ante este fenómeno. La postura de México al no insistir en agendar ese tema durante los años de negociación del TLCAN podría considerarse una estrategia deliberada para salvar el acuerdo comercial.

Con base en el supuesto de que el libre movimiento de bienes y capital pueden sustituir la movilidad de la fuerza de trabajo, funcionarios tanto estadounidenses como mexicanos coincidieron en señalar que el TLCAN permitiría abatir las presiones migratorias, por lo que era previsible esperar que se frenara el desplazamiento de mexicanos (indocumentados) hacia Estados Unidos, al punto de que las expectativas de menores presiones migratorias al liberalizar el intercambio comercial jugaron a favor de la aceptación del TLCAN (Alba, 1999). Por tanto se puede considerar que el TLCAN fue visto de manera compartida por los dos gobiernos, como instrumento sustituto de una política migratoria.

Sin embargo, la experiencia demostró que pese al acuerdo comercial y al establecimiento de una nueva ley migratoria⁴ la emigración continuó y México concentró su atención en proteger a sus migrantes, con el refuerzo de las

Estados Unidos continua intensificándose como un fenómeno nacional, tanto geográfica como socialmente.

⁴ En septiembre de 1996 William Clinton signa la IIRIRA (Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante), la cual significó un cambio radical en el derecho migratorio estadounidense; la IIRIRA abolió el procedimiento de audiencias de deportación y con ello eliminó muchos de los derechos individuales de los indocumentados, pues son expulsados sin audiencia alguna (Verea, 1998).

funciones de protección consular (sobre todo en Estados Unidos) y las reformas legales sobre el “no renunciamiento de la nacionalidad mexicana”, que tuvieron también el propósito de hacer más fácil para los mexicanos residentes en Estados Unidos disfrutar de una condición jurídica que les permitiera defender sus derechos en ese país. La estrategia del diálogo migratorio con Estados Unidos del gobierno de Ernesto Zedillo fue también diseñada, sobre todo, para minimizar el daño causado por el endurecimiento de las acciones de control de la frontera, por lo que su cruce se daba, cada vez más, bajo circunstancias riesgosas (Alba, 1999).

Ante lo expuesto anteriormente, cabe realizar la siguiente pregunta ¿qué factores confluyeron para que el tema migratorio fuera incluido en la agenda sistémica y se desarrollaran iniciativas de atención a los migrantes? (Elder y Cobb, 1994; Brewer y De León, 1983). La respuesta a dicho cuestionamiento se centra en varios acontecimientos que a lo largo de la década de los noventa influyeron para que el tema se volviera del interés de la opinión pública, así como un asunto relevante en la agenda de gobierno y susceptible de generar una respuesta institucional; entre los sucesos más destacados podemos identificar los siguientes:

1. La intensificación del flujo migratorio, y la emergencia de los migrantes como un nuevo actor social;
2. La negociación y posterior puesta en vigor del TLCAN;
3. La promoción de iniciativas de ley federales y estatales en la Unión Americana que buscaban limitar los derechos de los inmigrantes y su acceso a algunos servicios sociales;
4. La profunda crisis económica en México;
5. Las operaciones de reforzamiento de la vigilancia fronteriza en Estados Unidos; y
6. El tono alarmista con que se condujo el debate sobre la migración en el vecino país del norte a raíz de las campañas electorales de 1996.

Además la relación migratoria entre México y Estados Unidos se encontraba en una etapa en la cual convergían tendencias de marcada continuidad, pero también significativas fuerzas y rasgos de cambio. Algunas de las transformaciones registradas por la migración hacia Estados Unidos en

la década de los noventa son las siguientes:

1. **Una mayor complejidad y heterogeneidad del flujo migratorio.** Este flujo adquirió modalidades diversas, así como volúmenes cuantiosos y crecientes.
2. **Una creciente diversificación regional del flujo.** El origen geográfico de los emigrantes se extendió más allá de las entidades y municipios de emigración tradicionales. Pues a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, entidades como Puebla, Hidalgo, estado de México, Distrito Federal y Morelos, que en el pasado no se contaban entre las entidades con tradición migratoria al vecino país, presentaron cuantiosas corrientes migratorias a Estados Unidos.
3. **Una cada vez más notoria presencia de emigrantes procedentes de las zonas urbanas.** Existe evidencia de que los grandes centros urbanos y diversas ciudades intermedias, además de absorber a los migrantes internos procedentes de las áreas rurales y de pequeñas localidades del país, estaban y están sirviendo de plataforma para la migración hacia Estados Unidos.
4. **Una creciente diversificación ocupacional y sectorial de los emigrantes tanto en México como en la Unión Americana.** Los migrantes que desempeñan una ocupación agrícola ya no son mayoritarios ni en su lugar de origen ni en el de destino.
5. **Una cada vez mayor propensión de los migrantes mexicanos a prolongar su estancia en Estados Unidos o a establecer su residencia en ese país, con el consiguiente desgaste de los mecanismos de circulación del fenómeno.** Este hecho se expresa en una estancia cada vez más larga de los migrantes en el vecino país o bien en el establecimiento de su residencia permanente en Estados Unidos.

De las condiciones antes referidas, la de mayor relevancia resulta la incorporación de entidades federativas y regiones que anteriormente no participaban en la dinámica migratoria -o lo hacían marginalmente- lo que ha asignado un carácter nacional, y ya no meramente regional a la migración mexicana al vecino país del norte. No es, pues, sorprendente que la migración se haya convertido en uno de los temas prioritarios de las agendas políticas,

no sólo del gobierno federal, sino además de la mayoría de las entidades federativas del país.

En estas condiciones, en febrero de 2001, Vicente Fox y George Walker Bush acordaron iniciar un proceso de negociación para alcanzar “un sistema ordenado de flujos ordinarios”. Esta fue una importante iniciativa en dirección a la gobernabilidad migratoria mediante el reconocimiento de, y el acomodamiento a, las realidades económicas y sociales que sustentan los flujos mexicanos. Desde una perspectiva de gobernabilidad migratoria, es interesante observar que estas negociaciones se dieron cerca de cuarenta años después del fin del Programa Bracero.

Para entablar negociaciones serias, México debió traducir sus objetivos y principios tradicionales (respeto por los derechos de los migrantes y seguridad en la salida de sus trabajadores) en propuestas específicas⁵.

El proceso de negociación estuvo caracterizado por un gran optimismo. Característico de dicho optimismo (y prepotencia) fue el episodio de la frase del entonces canciller, Jorge Castañeda: “la enchilada completa, o nada”. Este optimismo se contagió a la sociedad que, todavía por un largo tiempo después de septiembre de 2001, seguía exigiendo un acuerdo de liberalización migratoria y laboral para los trabajadores mexicanos (Alba, 2009). Por otra parte, se siguieron ejecutando programas de atención al migrante, muchos de los cuales, como ya hemos visto, tenían su origen entre finales de la década de 1980 y principios de 1990, y otros que se desarrollaron en la administración de Fox. En el siguiente cuadro enumeramos los programas de atención a migrantes implementados durante la administración de Vicente Fox (2001-2006).

⁵ La agenda mexicana de negociación consistía en cinco puntos: 1) la regularización por parte de Estados Unidos de los mexicanos que viven allí sin los permisos y documentos apropiados; 2) el establecimiento de un programa de trabajadores temporales que integraría un número significativo de mexicanos; 3) la obtención de un número más alto de visas de inmigración para ciudadanos mexicanos; 4) la creación de condiciones seguras para la frontera común; y 5) la cooperación para el desarrollo de las principales regiones de origen de migrantes.

Cuadro 1

<i>Acciones de atención a migrantes del Gobierno Federal 2000-2006</i>	
Programa Paisano	Plazas comunitarias e-México en Estados Unidos
Grupos Beta de Protección a migrantes	Programa de Salud para el Migrante
Programa Binacional de Educación Migrante	Vete sano, regresa sano
Donación de Libros	Seguro Popular de Salud para Familias Migrantes
Jornadas Informativas	Repatriación de Connacionales Enfermos
Jornada Informativa del IME-Deporte	Declaración Conjunta sobre Salud del Migrante
Educación para adultos mexicanos en el exterior	Grupo Nuclear de Salud Migrante México-Estados Unidos
Olimpiada Juvenil	Programa 3x1 para Migrantes
Plan Vacacional	Transferencia de Remesas
Programa de Intercambio de maestros México-Estados Unidos	Menores repatriados por la Frontera Norte México-Estados Unidos
Documento de Transferencia del Estudiante Migrante Binacional	Consejo para la promoción de negocios con las comunidades mexicanas e hispanas
Programa de contratación de maestros mexicanos	Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior

FUENTE: Elaboración propia.

Después de esta breve revisión, podemos argumentar que en la quinta fase de la migración de mexicanos a Estados Unidos, siguiendo a Aguilar (2010) se distinguen un conjunto de acciones intencionales, causales, estructuradas, estables y sistemáticas de atención a los migrantes; es decir más allá del

contenido técnico-causal y de la participación ciudadana, los cursos de acción ejecutados a partir de 1989, se pueden considerar, por su sistematicidad y continuidad como una política pública. Por tanto, siguiendo la tipología de actividad estatal que propone Méndez (2000) la evidencia demuestra que esta quinta fase entra en el nivel de “política pública”, ya que el Estado Mexicano ante el fenómeno de la migración, ha ejecutado una estrategia y un programa de acciones dirigido a su “solución” a través de ciertos incentivos y de distintas formas de gestión.

SITUACIÓN ACTUAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATORIAS

En la actualidad las políticas públicas frente a la migración pueden entenderse y comprenderse como producto de dos circunstancias: por un lado, el escaso involucramiento que arranca a mediados de la década de los sesenta y, por otro, el intenso, pero fugaz, involucramiento durante las negociaciones migratorias de 2001. Según Alba (2009) el marco de actuación gubernamental, está estrechamente condicionado por el entorno internacional restrictivo, resultado de los eventos del 11 de septiembre de 2001⁶.

Además de la estructura programática en el tema migratorio y las negociaciones bilaterales, en 2005 se emitieron los principios rectores, recomendaciones y compromisos para actualizar la política migratoria mexicana contenidos en el documento *México ante el fenómeno migratorio*, que reflejan de manera extraoficial las posiciones mexicanas, ya que su formulación fue producto de una amplia participación gubernamental y social.⁷

El concepto clave del nuevo posicionamiento es el de “responsabilidad compartida”, para señalar el compromiso de México de poner de su parte en la gestión bilateral del fenómeno. Específicamente, se hace mención a la

⁶ Esta es una de las principales críticas que se pueden hacer tanto a los académicos, así como a los responsables del diseño e implementación de una política pública migratoria, el supeditar el accionar gubernamental a factores externos, entendiéndose que el problema de la migración se “solucionará” con la legalización de los mexicanos residentes en los Estados Unidos, sin comprender que esa es sólo la punta del Iceberg, ya que ello no disminuiría en nada la presión por emigrar en México, más bien, por el contrario la incrementaría al abrir una ventana a la legalización de la migración indocumentada; además no podemos dejar de lado que la política migratoria o de atención a migrantes, debe por las características propias del fenómeno, considerar no sólo al o los sujetos que se trasladan de un país a otro, sino y por encima de ellos, a sus familias que se convierten en un actor social sumamente vulnerable y digno de atención gubernamental para en la medida de lo posible atenuar su vulnerabilidad.

⁷ El gobierno de México (el ejecutivo) publicó en los principales periódicos de Estados Unidos partes claves del documento en marzo de 2006, mientras se debatía sobre importantes iniciativas de reforma migratoria en el Congreso de Estados Unidos.

aplicación de las leyes migratorias mexicanas, a garantizar que cada persona que decida emigrar lo haga por los canales legales (si hay suficientes visas disponibles) y a adoptar medidas para reducir la migración indocumentada, así como la lucha contra el tráfico y la trata de personas.

El documento recomienda también “impulsar el desarrollo económico y social de nuestro país que permita, entre otros efectos positivos, que su población cuente con mayores incentivos para permanecer en México”. También es explícita la recomendación de mejorar las condiciones sociales y de trabajo, para favorecer el regreso y la reincorporación de los mexicanos a sus comunidades de origen.

Por otra parte, en dicho documento se aboga por la concertación de programas de trabajadores temporales (teniendo, ante todo, a Estados Unidos en mente), aceptando esquemas de incentivos que induzcan a los migrantes a regresar al país⁸. En conclusión, *México ante el fenómeno migratorio* puede entenderse como una serie de propuestas de políticas públicas que permitirían responder a los objetivos de México en materia migratoria.

Si bien en el sexenio de Felipe Calderón existieron escuetos avances en el ordenamiento de las tradicionales migraciones regionales en la zona fronteriza del sureste, su gobierno parecía no contar con iniciativas importantes o cualitativamente diferentes a las anteriores, ni en materia de gestión y gobernabilidad migratoria y menos en materia de arraigo poblacional (desincentivación migratoria). Cabe destacar que el discurso oficial de generación de empleos para retener a la población en el país, descansaba, casi-exclusivamente, en acciones al nivel macro y tendía a limitarse a la búsqueda de condiciones para incentivar y promover la inversión privada, nacional e internacional (Alba, 2009).

En el gobierno Calderonista, 2008 representó un punto de inflexión en la dinámica migratoria entre México y Estados Unidos, pues desde mediados de los años noventa, la emigración venía creciendo de forma constante hasta 2007. Entre 2001 y 2006, anualmente en promedio 575 mil mexicanos emigraron a Estados Unidos, provocando el despoblamiento de centenares de comunidades en por lo menos 600 municipios del país, los cuales registraron tasas negativas de crecimiento demográfico. La tendencia creciente de la emigración a Estados Unidos se mantuvo durante el primer año de gobierno de Felipe Calderón, ya que según datos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), en 2007 679,611

⁸ El documento también indica que los dos países deberían llegar a un acuerdo para “homogeneizar los beneficios de la pensión”, que permitiría al trabajador mexicano en Estados Unidos recibir los beneficios de su pensión en México.

mexicanos se establecieron en la Unión Americana (García, 2009: 309-310).

Sin embargo esta tendencia empezó a revertirse fuertemente a partir de 2007. Un indicador de ello son los informes de la Patrulla Fronteriza estadounidense, sobre la cantidad de detenciones de indocumentados en la frontera norte. En 2006, la cifra cayó 8%, a cerca de un millón. El 2007 descendió una quinta parte. El primer semestre de 2008 mostró un descenso de 17%, en comparación con el mismo periodo del año anterior. En resumen (y debido al inexacto registro de las detenciones fronterizas), el flujo migratorio era en 2008 alrededor de la mitad del torrente presenciado en 2000 (García 2009).

Es probable que dos factores expliquen el descenso en los flujos migratorios: la hostilidad hacia los migrantes, sobre todo indocumentados y la profundización de la crisis económica en Estados Unidos. Hostilidad y muros importarían menos si el panorama económico permaneciera sólido. La depresión en el sector inmobiliario y de la construcción -donde laboran muchos inmigrantes, sobre todo los recién llegados- se ha acentuado particularmente. Es decir, la crisis financiera estadounidense ha repercutido en una disminución del empleo en sectores clave para los inmigrantes mexicanos (construcción y manufactura de alimentos), un incremento del desempleo abierto de la población latina, una caída de los ingresos de los hogares de inmigrantes, y un creciente porcentaje de latinos que perciben un deterioro en sus condiciones de vida. Consecuentemente, la migración mexicana indocumentada empezó a mostrar síntomas de desaceleración desde 2008.

En resumen, la crisis económica de los Estados Unidos ha incidido negativamente en la búsqueda de los mexicanos del mercado laboral estadounidense; nuevamente, la dinámica migratoria entre ambos países está determinada por factores desencadenados en la Unión Americana, y sería un gravísimo error trazar o aceptar el planteamiento gubernamental de que la disminución de los flujos migratorios obedece a que México puede ofrecer a sus habitantes las condiciones mínimas para su desarrollo.

CONCLUSIONES

De acuerdo con las características de cada una de las fases diseñadas por Durand y Massey (2003) se discurrió la relación existente con el nivel de actividad estatal planteada por José Luis Méndez (2000), asociando las dos primeras fases con la *inacción pública*, el período Bracero una fase que limita

entre la *inacción pública* y la *decisión pública*; la cuarta fase, evidentemente se caracteriza por la *decisión pública*; y la última fase entra en lo que el citado autor llama el desarrollo de *política pública*.

Cada uno de los tres niveles de actividad estatal repercuten en efectos, previstos e imprevistos en la sociedad. Sin embargo, dichos efectos no son los únicos que llevan a un determinado estado o situación en alguna área o aspecto de las sociedades (el fenómeno migratorio México-Estados Unidos en este caso). Un estado social, económico o político no sólo se deriva de la inacción, de una decisión o política pública, sino que son el resultado de la combinación de éstos y otros factores.

Por tanto podríamos decir que el estado actual de la migración es el resultado de una actividad que ha ido desde la inacción, hasta el desarrollo de políticas públicas a partir de la década de los noventas. A los efectos de la combinación de los diversos niveles de actividad estatal, Méndez lo denomina como *resultados públicos*. Para el caso particular de la migración en México, podríamos resumir los resultados públicos de la siguiente manera:

1. Una mayor complejidad y heterogeneidad del flujo migratorio.
2. Una creciente diversificación regional del flujo.
3. Una cada vez más notoria presencia de emigrantes procedentes de las zonas urbanas.
4. Una creciente diversificación ocupacional y sectorial de los emigrantes tanto en México como en la Unión Americana.
5. Una cada vez mayor propensión de los migrantes mexicanos a prolongar su estancia en Estados Unidos o a establecer su residencia en ese país, con el consiguiente desgaste de los mecanismos de circularidad del fenómeno.
6. Una alta dependencia de diversas unidades domésticas de las remesas, sin que ello represente su uso productivo, más bien van destinadas al gasto de manutención familiar.
7. Generación de demandas que concuerdan con los programas de “modernización” urbana, implementados para brindar servicios básicos a las áreas rurales.

8. Modificación de los patrones de organización social en las comunidades de origen de migrantes, principalmente con la incorporación de la mujer a otras actividades más allá de su “clásico” rol como ama de casa, sin que ello signifique la disminución de su vulnerabilidad como actor social.
9. Hasta la primera mitad de la década pasada, un constante incremento de población mexicana que anualmente cruzaba la frontera en busca del sueño americano.
10. A partir de 2008, se ha venido presentando un decremento en la cantidad de mexicanos que buscan los mercados laborales estadounidenses.

En virtud de la evidencia, podríamos argumentar que estos son los principales *resultados públicos* que se manifiestan de la combinación de los distintos niveles de actuación estatal, así como de otros factores que inciden directa o indirectamente en el fenómeno migratorio.

No debemos partir del presupuesto que por *resultados públicos* tenemos que entender necesariamente la solución del problema que se considere (migración en el caso particular), pues como bien menciona Méndez: “debido a un mal diagnóstico o a circunstancias cambiantes, una política puede, por ejemplo, agravar un problema” (Méndez, 2000: 82) aunque ello no signifique que la política tenía la finalidad de agravarlo. No resulta demasiado extraordinario, que la combinación de varias decisiones públicas tomadas por separado puede llevar a un determinado estado o situación no previsto.

Por tanto, en virtud de los *resultados públicos* que ha arrojado la combinación de los diversos niveles de actividad estatal en los asuntos migratorios, bien podría plantearse el hecho de que el diagnóstico no ha resultado el óptimo, que la definición del problema como tal no ha resultado el más adecuado, que las acciones de gobierno no son las idóneas, o que el marco institucional no posibilita arrojar otro tipo de resultados.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Luis F. (2010) *Política Pública*, pp. 17-60. México: Siglo XXI, Biblioteca de administración Pública.
- Alba, Francisco (1999), “La política migratoria mexicana después de IRCA”. En Revista *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 14, núm. 1, enero-abril, p. 11-37, México: El Colegio de México.
- ----- (2009), “Migración Internacional y Políticas Públicas”. En Leite, Paula y Silvia Elena Giorguli Saucedo (Coord.) *El estado de la migración. Las políticas públicas ante los retos de la migración mexicana a Estados Unidos*, México, Consejo Nacional de Población.
- Brewer, Garry D. y Peter de Leon (1983), *The Foundations of Policy Analysis*, Monterey, CA, Brooks/Cole.
- Castañeda, Jorge G. y Robert A. Pastor, (co-autor) (1989), *Límites en la amistad: México y Estados Unidos*, México: Edit. J. Mortiz-Planeta.
- Cornelius, Wayne (1992): “From sojourners to settlers: the changing profile of mexican inmigration to the United States”, en Bustamante, Jorge et al., (coord. y comp.), *U.S.-Mexico relation. Labor market interdependence*, pp.155-195, Stanford: Standford University Press.
- Durand, Jorge (2003), “Cien años de política migratoria mexicana: de traidores a héroes”, en *La Jornada*, 23 de Noviembre, México, Distrito Federal.
- Durand, Jorge, y Douglas S. Massey (2003), *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos e los albores del siglo XXI*, México: Edit. Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Elder D, Charles y Roger W. Cobb (1994) “La formación de la Agenda. El caso de la política de los ancianos”. En Aguilar Villanueva, Luis F. (Coord.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México: Porrúa.
- García Zamora, Rodolfo (2009), “La crisis financiera Norteamericana y su impacto sobre la economía y la emigración mexicana”, en García Zamora, Rodolfo (coord.) *Desarrollo económico y migración internacional: los desafíos de las políticas públicas en México*, México: UAZ.
- Griswold del Castillo, Richard (1979), *Los Ángeles Barrio, 1850-1890*, University of California Press, Berkeley, Los Ángeles.
- Méndez, José Luis (2000), “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”. En: Méndez, José Luis (compil.) *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, pp.75-110, México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- Novelo Urdanivia, Federico (2006), “Historia y Características de los inmigrantes mexicanos en los EUA”, en Revista *Análisis Económico*, primer cuatrimestre, año/vol. XXI, número 046, pp. 113-166, México: Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.
- Reynolds, C y Carlos Tello (1981), *Las Relaciones México-Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica. D.F. México.
- Roberts Bryan, Reanne Frank y Fernando Lozano-Ascencio (2003), “Las comunidades migrantes transnacionales y la migración mexicana a Estados Unidos”, en Portes, Alejandro, Luis Guarnido y Patricia Landob (coords.) *La globalización desde abajo: Trasnacionalismo Inmigrante y Desarrollo, la experiencia de Estados Unidos y América Latina*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Primera edición, FLACSO, México, D.F.
- Smith, Clint E. (1995), *México ante los Estados Unidos. Historia de una convergencia*, Editorial Grijalbo, Segunda Edición, Universidad Autónoma Metropolitana, D.F. México.
- Vereza Campos, Verónica, Rafael Fernández de Castro y Sydney Weintraub (coord.) (1998), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

Enrique Damián Palma Martínez

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública y Maestro en Administración Pública y Gobierno, de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Correo Electrónico: damianpalma82@hotmail.com

Laura Mota Díaz

Antropóloga social, Maestra en Ciencias Sociales con especialidad en Desarrollo Municipal y Especialista en Gobierno y Desarrollo Local, cuenta con estudios de doctorado en Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es profesora investigadora de Tiempo Completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Correo Electrónico: lmotad@uaemex.mx