

# CARTA ECONÓMICA Regional

Año 26 | Núm. 114 | Julio - diciembre 2014

ISSN 0187-7674

## RESEÑA

► TAKU OKABE

Red de proveeduría del sector automotriz de México. ¿Es posible la integración de las empresas mexicanas?

## RELATORÍA

► CARLOS RIOJAS  
STEFAN RINKE

Seminario sobre Historia Global, Historia por Área Cultural o Historia Nacional: Tensiones y Nuevas Perspectivas

## BIOPOLÍTICA DE LA REFORMA MIGRATORIA

### ARTÍCULOS ORIGINALES TEMÁTICOS

► CAMELIA TIGAU

Introducción. Biopolítica de la reforma migratoria o barreras al mundo del talentismo

► BERNARDO BOLAÑOS GUERRA  
ELAINE LEVINE

Biopolítica y bioeconomía de la reforma migratoria en Estados Unidos

► MÓNICA VERA

El Congreso estadounidense y Obama: propuestas, posiciones y acciones ante el fracaso de una reforma migratoria integral

► MÓNICA JACOBO SUÁREZ

De ida y de vuelta: el impacto de la política migratoria estadounidense en México y su población retornada

### ARTÍCULOS LIBRES DIVERSOS

► ALEJANDRO MACÍAS MACÍAS  
MARCOS MANUEL MACÍA MACÍAS

Estrategias de ejidatarios ante los cambios de políticas en México. El caso de El Quemado, en el sur de Jalisco

► RODRIGO FLORES ELIZONDO

Consejo Tarifario del Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado: contexto, mandato y gobernanza

Año 26 | Núm. 114 | Julio - diciembre 2014

Carta Económica Regional



\$75.00 MN



Revista del Departamento de Estudios Regionales-Ineser  
Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas  
Universidad de Guadalajara | México

# CARTA ECONÓMICA Regional

Año 26 | Núm. 114 | Julio - diciembre 2014



Revista del Departamento de Estudios Regionales-Ineser  
Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas  
Universidad de Guadalajara | México

LOS ARTÍCULOS  
DE LA CARTA  
ECONÓMICA REGIONAL  
APARECEN LISTADOS  
O RESUMIDOS EN:

PAIS: Public Affairs Information Service  
GALE GROUP: Banco de Datos Hemerográficos Multidisciplinarios  
CLASE: Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades  
LATINDEX: Sistema Regional de Información en Línea para  
Revistas en América Latina, el Caribe, España y Portugal  
LATAM-STUDIES: Estudios Latinoamericanos

## Universidad de Guadalajara

Itzcóatl Tonatiuh Bravo Padilla  
*Rector general*

Miguel Ángel Navarro Navarro  
*Vicerrector ejecutivo*

## Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas

José Alberto Castellanos Gutiérrez  
*Rector*

Jesús Arroyo Alejandre  
*Director de la División de Economía y Sociedad*

Antonio Sánchez Bernal  
*Jefe del Departamento de Estudios Regionales-Ineser*

## CARTA ECONÓMICA Regional

Humberto González Chávez  
*Director*

Martha Virginia González Medina  
*Editora*

## Comité Editorial

Luis Felipe Cabrales Barajas (udeg)  
Victor Manuel Castillo Girón (udeg)  
Rubén Antonio Chavarín Rodríguez (udeg)  
Raúl Fuentes Navarro (ITESO)  
Juan Carlos Ramírez Rodríguez (udeg)  
Jorge Alonso Sánchez (CIESAS)

**Consejo Editorial:** Jesús Arroyo Alejandre (Universidad de Guadalajara, México), José Carlos Alba Vega (El Colegio de México, México), Catalina Banko (Universidad Central de Venezuela, Venezuela), Alejandro Macías (Universidad de Guadalajara, México), Gerhard Braun (Universidad Libre de Berlín, Alemania), Margarita Calleja (Universidad de Guadalajara, México), José Luis Calva (Universidad Nacional Autónoma de México, México), Alejandro I. Canales (Universidad de Guadalajara, México), Salvador Carrillo (Universidad de Guadalajara, México), Enrique de la Garza Toledo (Universidad Autónoma Metropolitana-1, México), Adrián de León Arias (Universidad de Guadalajara, México), Boris Graizbord (El Colegio de México, México), Pálné Kovács Ilona (Instituto Transdanubiano de Investigación, Hungría), Reinhard Liehr (Universidad Libre de Berlín, Alemania), Stephen D. Morris (University of South Alabama, EUA), Gerardo Otero (Universidad de Simon Fraser, Canadá), Jean Papail (IRD, Francia), Carlos Riojas (Universidad de Guadalajara, México), Iwona Sagan (Universidad de Gdansk, Polonia), Antonio Sánchez Bernal (Universidad de Guadalajara, México), James W. Scott (University of Joensuu, Finlandia), Alejandro Tortolero Villaseñor (Universidad Autónoma Metropolitana-1, México), Kurt Unger (Centro de Investigación y Docencia Económicas, México), Ofelia Woo Morales (Universidad de Guadalajara, México).

**Publicación:** Carolina Ávila Escobedo (coordinación), Celina Yunuén Castillo Moya (diseño), David Rodríguez Álvarez (corrector de estilo).

---

*Carta Económica Regional* Año 26, número 114, julio - diciembre 2014 es una publicación semestral editada por la Universidad de Guadalajara a través del Departamento de Estudios Regionales-Ineser, División de Economía y Sociedad del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Periférico Norte 799, módulo M, segundo nivel, Núcleo Los Belenes, apartado postal 2-43, Guadalajara, Jalisco. C. P. 45100, Zapopan, Jalisco, México. Teléfono y fax: (+52 33) 37703404, extensiones 25229 y 25240. Correo electrónico: revista.cartaeconomica@gmail.com. Dirección web: <http://cartaeconomica.cucea.udg.mx/>. Editora responsable: Martha Virginia González Medina. Reservas de Derecho al Uso Exclusivo número: 04-2013-080110203000-102. ISSN 0187-7674, otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Certificado de título 3929, Certificado de licitud de contenido número 3224, ambos otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Permiso SEPOMEX número M14-0026. Precio por ejemplar: 75 pesos. Impresa por talleres de Imprelibros, Brillante 913, Alcalde Barranquitas, Guadalajara, Jalisco. Este número se terminó de imprimir en diciembre de 2014. Tiraje de: 200 ejemplares.

Las opiniones y los comentarios expresados por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad de Guadalajara.

# Índice

## ARTÍCULOS ORIGINALES TEMÁTICOS

- Introducción. Biopolítica de la reforma migratoria o barreras al mundo del talentismo ..... 5  
CAMELIA TIGAU
- Biopolítica y bioeconomía de la reforma migratoria en Estados Unidos ..... 21  
BERNARDO BOLAÑOS GUERRA  
ELAINE LEVINE
- El Congreso estadounidense y Obama: propuestas, posiciones y acciones  
ante el fracaso de una reforma migratoria integral ..... 41  
MÓNICA VERA
- De ida y de vuelta: el impacto de la política migratoria estadounidense  
en México y su población retornada ..... 66  
MÓNICA JACOBO SUÁREZ

## ARTÍCULOS ORIGINALES CON TEMAS DIVERSOS

- Estrategias de ejidatarios ante los cambios de políticas en México.  
el caso de El Quemado, en el sur de Jalisco ..... 92  
ALEJANDRO MACÍAS MACÍAS  
MARCOS MANUEL MACÍAS MACÍAS
- Consejo Tarifario del Sistema Intermunicipal de Agua Potable  
y Alcantarillado: contexto, mandato y gobernanza ..... 117  
RODRIGO FLORES ELIZONDO

## RESEÑA

- Red de proveeduría del sector automotriz de México.  
¿Es posible la integración de las empresas mexicanas? ..... 148  
TAKU OKABE

RELATORÍA

Seminario sobre Historia Global, Historia por Área Cultural o  
Historia Nacional: Tensiones y Nuevas Perspectivas ..... 154  
CARLOS RIOJAS  
STEFAN RINKE

## Introducción

# Biopolítica de la reforma migratoria o barreras al mundo del talentismo

*Camelia Tigau*

Centro de Investigaciones sobre América del Norte-UNAM

Recepción: 30/09/2014 Aceptación: 29/10/2014

Este número de la *Carta Económica Regional* se dedica al análisis de la reforma migratoria en Estados Unidos y sus implicaciones para México. Se explica la problemática desde la perspectiva de la biopolítica.

Foucault introdujo la categoría de “sociedad disciplinaria” en su clásico libro *Discipline and punish: The birth of the prison* (1975) para describir el capitalismo como sociedad industrial. Un año después acuñó el concepto de *biopolítica* para analizar la gestión y administración de las poblaciones, incluidas las políticas migratorias. En particular, Foucault describió el surgimiento de estrategias estatales de estigmatización, exclusión e incluso eliminación de minorías extranjeras. Actualmente, otros autores emplean el concepto de biopolítica para estudiar las políticas migratorias que van más allá del diseño de instituciones estatales disciplinarias (escuelas, prisiones, fábricas, etc). Entre las tecnologías biopolíticas se encuentran pasaportes, visas, permisos de trabajo, acuerdos internacionales de recepción y retorno de migrantes, etcétera.

### El sistema migratorio estadounidense

Estados Unidos es el principal país de inmigración ya que recibe 42.8 % de los migrantes a nivel mundial, según Migration Policy Institute. Su sistema migratorio se basa en la división en migración laboral y no laboral, temporal y permanente. Para tal fin, tiene una “sopa de letras de visas” (Lowell, 1999), sistema criticado por los escépticos que sostienen que los empleadores estadounidenses promueven el discurso de la escasez de trabajadores nativos para justificar la importación de mano de obra joven y barata, de migrantes.

Algunos problemas del actual sistema de migración estadounidense son la migración indocumentada, los costos del control de fronteras y la creciente demanda de trabajadores calificados por las empresas, sobre todo de tecnología.

El país privilegia la entrada de trabajadores calificados a través de su sistema de visado, mientras que la mayor parte de la migración laboral no calificada es también indocumentada. La mayoría de los trabajadores calificados ingresan al país gracias a las visas H1-B. En la década de los noventa del siglo pasado, cerca de 65,000 trabajadores ingresaron cada año en Estados Unidos por medio de esta visa.<sup>1</sup> En 2004, el número de visas H1-B aumentó en 20,000 debido a que se incluyó a candidatos a doctor. Actualmente existe una propuesta para el incremento de estas visas a 300 mil personas anualmente.

Como consecuencia del Tratado del Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), Estados Unidos también ofrece las visas TN para profesionistas, las cuales son más atractivas para los empleadores por ser fáciles de conseguir: requieren menos documentación y son más baratas que las primeras. El ingreso anual de cuotas por estas visas es mayor que el de las H1. En 2005, 50,000 canadienses fueron admitidos mediante visas TN, en comparación con los 2,500 mexicanos admitidos. Esta diferencia es bastante sorprendente teniendo en cuenta que en el mismo año México contaba con una fuerza laboral de 43.3 millones de dólares, en comparación con una de 16.3 millones en Canadá (Orrenius & Streitfeld, 2006).

Estados Unidos ofrece visas especiales a inversionistas, las visas E-2, para las cuales los solicitantes deben demostrar que tienen un patrimonio neto de un millón de dólares y la intención de invertir alrededor de 750,000 dólares en el país. Estados Unidos también cuenta con el programa de visa L-1, relacionado con el sector productivo y diseñado para facilitar la transferencia de personal dentro de una empresa. Por último, también tiene el programa de visa O-1 para personas con “habilidades extraordinarias” y con reconocimientos (premios nacionales e internacionales, investigaciones destacadas, etc.) en ciencia, educación, deportes, artes, cultura, cinematografía y producción televisiva. Este programa está orientado a “talentos culturales” y “talentos académicos” (Solimano, 2010).

Estados Unidos y los otros mayores países de destino de la migración a nivel internacional han sido ampliamente criticados por sus programas de selección de trabajadores extranjeros, a la vez que se les admira por la eficiencia de su selectividad y la competitividad que obtienen debido al talento reclutado en el extranjero. Según observa Cryne (2013), Estados Unidos se integra al mundo del talentismo, a la lucha por encontrar el personal adecuado para fomentar la productividad y la innovación.

Autores como Tannock (2011) critican esta meritocracia y la búsqueda de talento por los países que son los principales destinos y afirma que es una manera de discriminar a las personas según capacidades educativas, visible en los sistemas de inmigración de los principales destinos del mundo, como Estados Unidos, Canadá

<sup>1</sup> *Migration News*, abril de 2009.

y Australia. Estos sistemas violan los principios básicos de la educación pública, crean injustamente clases de inmigrantes de segunda, clasificados como de "baja calificación" y contribuyen al problema de la fuga de cerebros de los países de origen (p. 1330). La discriminación de la inmigración hoy en día con base en raza, género y educación se explica mediante la inequidad de oportunidades y no con base en exclusiones absolutas, según este autor.

Aparte de la migración calificada, Estados Unidos debe hacer frente a un número aproximado de 12 millones de inmigrantes indocumentados, que son poco menos de los que gozan de un estatus legal permanente pero son tratados como ciudadanos de segunda clase (Moses, 2009). Su situación y la opinión pública contra la migración se exacerbó después del 11 de septiembre de 2001 y la crisis de 2008.

De acuerdo con datos del Pew Hispanic Center, casi 17 millones de habitantes de Estados Unidos viven en familias en que por lo menos uno de sus miembros es migrante no autorizado. Algunos solicitaron la residencia permanente o la visa, pero los límites bajos y la burocracia han impedido que sus solicitudes se resuelvan favorablemente. Esto crea presión sobre el sistema migratorio y pérdidas en ciertas industrias que dependen de trabajadores inmigrantes. El 72 % de los trabajadores agrícolas actuales nacieron en el extranjero y al menos la mitad son no autorizados, según Human Rights Watch (2008).

Debido al gran número de migrantes no autorizados, se estima que Estados Unidos gasta unos dos mil millones de dólares anuales para asegurar la vivienda a 34,000 inmigrantes detenidos en la frontera (Gruberg, 2014). Entre éstos, la cantidad de menores no autorizados procedentes de Centroamérica está en aumento debido a las condiciones de violencia en sus países de origen. Aunque el gobierno estadounidense reconoce la situación y algunos de estos menores entran bajo custodia de algún familiar, no hay una ley que los proteja de ser retornados a sus países, y todo niño que llega solo a Estados Unidos entra automáticamente en un proceso de deportación. Algunos políticos republicanos, como el senador Ted Cruz, atribuyen el incremento en el número de menores que ingresan a ese país al programa Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA, por sus siglas en inglés), iniciado en 2012 por el presidente Obama. Una reforma migratoria permitiría desahogar el sistema de visas para que los padres que ya están en Estados Unidos patrocinen a sus hijos y éstos puedan emigrar legalmente, señalan Wolgin y Kelley (2014).

Frente a estos problemas ha habido varios tipos de respuestas y propuestas de solución. La Comisión Jordán, asignada por el Senado para la reforma de la inmigración, propone que los empleadores puedan contratar a inmigrantes rápida y fácilmente si pagan 10 mil dólares para un fondo que daría becas a trabajadores estadounidenses que quieran ocupar plazas actualmente ocupadas por extranjeros. Según comentan Martin y Herzberg (2013, pp. 17-18), la idea detrás de esta pro-

puesta es que los empleadores asuman los costos de contratar trabajadores extranjeros y apoyen para resolver la escasez de habilidades a través del entrenamiento de trabajadores nativos. A los trabajos menos calificados que no requerirían entrenamiento, dicho fondo les podría servir para prueba de maquinaria y otras alternativas a la admisión de trabajadores extranjeros. Otra manera de comprobar el interés de los empleadores serían las subastas, según estos autores.

Sin embargo, ellos señalan que la verificación por sí misma no disminuirá los incentivos para contratar trabajadores indocumentados, sobre todo en el caso de los empleadores que violan una serie de reglas fiscales, sueldos y horas de trabajo, legislación para trabajo infantil, seguridad en el trabajo y leyes de salud, quienes a veces pagan los sueldos en efectivo para evadir el pago de impuestos. Los trabajadores indocumentados tienden a quejarse menos de violaciones de sus derechos. En algunos casos estos empleadores cooperan con los traficantes de personas que tienen a los trabajadores bajo custodia (Martin y Herberg, 2013, p. 25).

Sin embargo, varios grupos tienen perspectivas diferentes sobre el problema, algunas más extremas que otras. Por ejemplo, el *think tank* conservador The Heritage Foundation (citada en Bailey, 2013) considera que no se puede otorgar estatus legal a los inmigrantes indocumentados, dado el costo que tendrían para la economía estadounidense a largo plazo. Su razonamiento es que los trabajadores indocumentados de bajos ingresos, sobre todo los hispanos, tienen IQ más bajos que los ciudadanos estadounidenses blancos, por lo que a largo plazo se tendría una población amplia con IQ bajos y bajos ingresos que necesitarían subsidio gubernamental. A pesar de que la Heritage Foundation ha sido comparada con los esfuerzos por defender la segregación a mediados de siglo xx, cabe recordar este tipo de opiniones para reconstruir un panorama más exacto del problema.

Regresando a las perspectivas académicas sobre la reforma del actual sistema migratorio estadounidense, cabe señalar que un reto particularmente sutil es que la diferencia burocrática de migrante permanente *vs.* temporal no necesariamente aplica ya al caso de los inmigrantes en Estados Unidos. Martin y Herzberg (2013, pp. 28-29) demuestran que la antigua noción de temporal y permanente utilizada en la política migratoria ya no se adapta a las necesidades del mercado laboral de la inmigración hoy en día. La clásica afirmación de que “no hay nada más permanente que los trabajadores temporales” (Martin, 2001) es muchas veces caduca. Cuando los migrantes temporales son contratados para realizar trabajos permanentes, a través de contratos anuales, no sorprende que muchos empleadores no quieran que éstos se vayan al término de su contrato, y muchos trabajadores extranjeros se interesan en quedarse. Dado que en Estados Unidos algunos pueden quedarse por más de seis años, se crean vínculos estables con el país: nacen hijos en esa nación, compran casa, echan raíces en comunidades estadounidenses. Por el contrario, algunos inmigrantes buscan residencia permanente no porque planeen

quedarse en forma definitiva, sino porque la residencia les ofrece ventajas que no tendrían como trabajadores temporales, por ejemplo autorizar la estancia de sus parejas. En un mundo cada vez más transnacional, en el que la gente se vincula con más de un país, no existe una separación clara entre admisiones permanentes y temporales.

## Antecedentes históricos

La historia migratoria estadounidense es un campo amplio y complejo, que merece un estudio atento de las poblaciones y culturas que ingresaron a este país y la manera como se han integrado o asimilado. La historia de la inmigración a Estados Unidos muestra un patrón claro de toma de decisiones según las necesidades económicas, pero también bajo la influencia del miedo al extranjero, según estudios de la Fundación Network.

En esta ocasión nos centraremos en algunos antecedentes legislativos que nos pueden ayudar a contextualizar la propuesta de reforma migratoria que en este número nos ocupa. Desde fines de siglo XVIII, el Partido Federalista presionó al Congreso para que aprobara leyes y actas que protegieran la seguridad nacional de Estados Unidos. Los federalistas temían a los inmigrantes franceses influidos por la Revolución Francesa, que podrían promover las ideas revolucionarias en territorio estadounidense y causar problemas políticos. En 1795, los federalistas convencieron al Congreso de que aprobara una ley de naturalización estricta: los inmigrantes requerían haber sido residentes de dos a cinco años para solicitar la naturalización. Cuando los federalistas tomaron el poder, en 1798, cambiaron la ley a 14 años mínimos de residencia y aprobaron el Acta de los Enemigos y Amigos Extranjeros y Sedición de los Extranjeros, aprobada como ley por el presidente John Adams. Estas actas permitían la deportación de los inmigrantes que se considerara que podrían amenazar la seguridad nacional.

La primera ley antiinmigración en la historia de Estados Unidos fue el Acta de Exclusión de los Chinos de 1882, recuerda Bailey (2013). En aquel tiempo éstos eran contratados para trabajos físicos duros en la Costa Oeste y en la construcción, como la de ferrocarriles. Sin embargo, muchos se oponían a que los chinos tuvieran el derecho de quedarse, comprar terrenos y volverse ciudadanos estadounidenses. En 1917, Estados Unidos promovió una ley que paró significativamente la inmigración de Asia.

Esta situación se remedió apenas en 1965 con el Acta de Inmigración y Nacionalidad, que reemplazó el sistema de cuotas por países de origen por un marco que pone énfasis en la reunificación familiar. Esto determinó un incremento significativo en los flujos de inmigrantes.

Sin embargo, después de la primera crisis del petróleo, el Congreso llegó a ser más restrictivo, y aprobó en 1973 las actas H.R. 392 y H.R. 891. La primera castigaba a los empleadores que acudieran a trabajadores indocumentados; la segunda extendió la aplicabilidad a una capa de 20 mil inmigrantes para países occidentales, con miras a limitar la inmigración desde México (Gimpel & Edwards, 1999, citados en Facchini & Steinhardt, 2011).

El siguiente documento que merece especial atención es el Acta Simpson-Mazzoli Bill (H.R. 1510) de 1982, modificada cuatro años después para quedar como el Acta para el Control y la Reforma de la Inmigración (H.R. 3810, IRCA) de 1986. El Acta de 1982 prohibía contratar a inmigrantes indocumentados si los empleadores conocían su estatus migratorio y penalizaba a los que lo hicieran. También otorgaba amnistía a ciertos trabajadores agrícolas e inmigrantes indocumentados. El Acta fue muy controvertida y nunca ganó el estatuto de ley. En su nueva versión, como IRCA, fue aprobada por el Congreso y se convirtió en Ley en 1986. Su mayor aportación era que introducía un programa de trabajadores agrícolas temporales. Con el Acta de 1986 se rectificó el hecho de que Estados Unidos había reclutado un gran número de trabajadores agrícolas latinos, sobre todo mexicanos, de los cuales dependía para la sostener su producción agrícola, pero quienes no tenían documentación de viaje.

Debido a la IRCA, casi 3.5 millones de inmigrantes indocumentados obtuvieron el estatus legal. Por lo tanto, Facchini y Steinhardt (2011, p. 9) consideran a la IRCA como una ley proinmigración, a diferencia de la variante de 1982, que era antiinmigración.

En 1990 se adoptó una nueva Acta de Inmigración (IMMACT, por sus siglas en inglés), dirigida a la inmigración legal, con dos propósitos: la revisión del sistema de visado y la introducción de nuevas categorías para los migrantes calificados. Se creó una categoría de “diversidad”, en la cual entraban el 6 % de los nuevos inmigrantes. Se incrementó el número de residentes permanentes legales de 500 mil a 675 mil. Se estableció un pequeño programa de amnistía que otorgó la residencia a 165 mil parejas e hijos de inmigrantes que habían logrado su estatus legal a través de la IRCA.

Sin embargo, a partir de 1994, al tiempo que entraba en vigor el TLCAN, se procedió al endurecimiento de los controles fronterizos que inició con la operación *Gatekeeper*, que transformó los flujos de migración mexicana a corto plazo en asentamientos permanentes (Castles & Miller, 2010).

Dado que seguía el problema de los inmigrantes indocumentados que ingresaban en Estados Unidos, se introdujo en 1996 el Acta de Reforma de la Inmigración Ilegal y Responsabilidad de los Inmigrantes (H.R. 2202). Se incrementó el número de guardias fronterizos y se construyó un muro en la parte más transitada de la frontera con México. También se inició un programa piloto para verificar el estatus migratorio de los trabajadores que solicitarían trabajo. El acta facilitaba también

las deportaciones y restringía el acceso a beneficios estatales y federales a todos los inmigrantes, con documentos o indocumentados.

A finales de la década de los noventa, como resultado del desarrollo tecnológico, se incrementó la presión para aumentar las cuotas de inmigrantes calificados. De esta forma, en 1998 se aprobó el Acta de Acceso Temporal de Trabajadores Calificados y Mejoramiento del Programa No Inmigrante H1-B (H.R. 3736), que incrementó el tope para visas H1-B.

Por el contrario, después del 11 de septiembre de 2001, debido al miedo a ataques terroristas, se adoptó una serie de medidas para reducir la inmigración indocumentada y reforzar la aplicación de las leyes de control de la inmigración (H.R. 418, H.R. 4437, H.R. 6061, H.R. 6094 y H.R. 6095). Entre estas iniciativas destaca el Acta de Protección de la Frontera, Antiterrorismo y Control de la Inmigración Indocumentada de 2005 (H.R. 4437). En ella se preveía la construcción de un muro de 700 millas en la frontera con México y la custodia federal de los extranjeros indocumentados detenidos a nivel local. Se estableció una multa de 3 mil dólares a los extranjeros indocumentados, quienes aceptarían dejar el país en forma voluntaria. También se preveían hasta cinco años de prisión para cualquier persona que apoyara u hospedara a inmigrantes indocumentados (Fetzer, 2006). Esta Acta no fue aprobada por el Senado, por lo que no logró el estatus de ley. Un año más tarde se adoptó la Ley del Cerco Seguro, diseñada para evitar que los migrantes mexicanos ingresaran por la frontera sudoeste (Castles & Miller, 2010).

Después de la crisis de 2008, varios proyectos de ley restrictivos para el control local de la inmigración ilegal fueron adoptados o discutidos por diversas entidades de Estados Unidos, algunos de los cuales fueron impugnados en tribunales a nivel federal. Mientras que muchos países han respondido a la crisis económica reduciendo el número de permisos de trabajo para personal extranjero poco calificado, el gobierno estadounidense se ha enfocado en los permisos temporales de personal altamente calificado, y hace cada vez más difícil para algunas empresas financieras solicitar visas H1-B para contratar más personal altamente calificado. Como parte del plan de rescate del sector financiero, la legislación promulgada por el presidente Obama a mediados de febrero de 2009, los bancos regulados por el Estado y otras instituciones financieras rescatadas con recursos de los contribuyentes tendrán que cumplir ciertos requisitos para la contratación de trabajadores mediante visa H-1B. Por ejemplo, deben comprobar que han ofrecido primero esos puestos a trabajadores estadounidenses igual o mejor calificados. La ley también prohíbe a los bancos que los trabajadores contratados mediante la visa H-1B ocupen puestos de los que fueron despedidos trabajadores estadounidenses (Fix *et al.*, 2009, p. 131). Tras la aprobación de estas nuevas restricciones, en el verano de 2009, Bank of America retiró ofertas de trabajo a estudiantes de maestría extranjeros egresados de escuelas estadounidenses (Fix *et al.*, 2009, p. 134).

Debido a la crisis, las solicitudes de visas H-1B descendió de 65,000 en 2008 a 45,000 en 2009. En comparación con las H1, las visas TN para mexicanos mostraron un lento incremento de 7.1 %, incluso durante la crisis económica mundial de 2008 (Cruz-Piñero & Ruiz-Ochoa, 2010). Sin embargo, la admisión de profesionistas canadienses se desaceleró después de 2007 debido a la competencia entre las visas TN y las otras. Aunque el paquete de estímulos fiscales de Estados Unidos dificulta la contratación de trabajadores extranjeros calificados, las visas H1 siguen siendo excesivamente solicitadas (Green & Winters, 2010).

El momento posterior que mereció amplia atención de la opinión pública mexicana fue la Ley de Arizona promovida en abril de 2010, que según CNN “ordena a los inmigrantes portar sus documentos de registro de extranjeros en todo momento y permite a la policía interrogar a quienes consideren sospechosos de estar ilegalmente en el país. También se centra en aquellos que contraten inmigrantes ilegales o los transporten” (citada en Castles y Miller, 2010). Sus partidarios insisten en que no apunta a ninguna raza, etnia, clase o apariencia en particular. Como la gobernadora Brewer señaló, “hay que hacer cumplir la ley de manera uniforme sin tener en cuenta el color de piel, acento o estatus social”. Sus opositores la ven como un ataque indirecto a los latinos inmigrantes, y tal vez a toda la gente de color. El presidente Obama afirmó que “los esfuerzos recientes en Arizona... amenazan con socavar las nociones básicas de justicia que apreciamos como estadounidenses” y que el Departamento de Justicia presentaría una demanda contra la ley por socavar la autoridad federal (Castles y Miller, 2010).

Al menos inicialmente, la opinión pública estadounidense coincidió con la gobernadora Brewer. Una encuesta realizada por Gallup en 2010 mostró un 51 % de apoyo y un 39 % de oposición a la Ley de Arizona. Además, legisladores de la mitad de las entidades de Estados Unidos han prometido un proyecto de ley similar al de Arizona, y conservadores del sur están “en estampida para expresar su solidaridad con el gobernador y con la legislatura de Arizona” (Hochschild, 2010).

No es de extrañar que el presidente Obama fuera criticado por su “reforma migratoria integral”, que incluye una amnistía para los “inmigrantes ilegales” y mayores niveles de inmigración legal futura (Krikorian, 2012, loc. 16-17). Krikorian, líder de un movimiento antiinmigrante, también critica a Obama por el sistema de verificación electrónica. En su opinión, “un sistema que no detiene ni a los extranjeros ilegales regulares ni a los irregulares” es un sistema que no puede funcionar (ibíd., loc. 81-84). La buena noticia es que en 2012 entró en vigor el DREAM Act (Development, Relief, and Education for Alien Minors Act), un programa de regularización de los indocumentados graduados de secundaria que llegaron a Estados Unidos cuando eran niños y tienen por lo menos dos años de servicio militar o cursos en la universidad.

## El impacto de la política migratoria estadounidense para México

¿Cuáles han sido las consecuencias de la política migratoria estadounidense para México? Fernández-Kelly y Massey (2007) documentan que a finales de siglo xx dos terceras partes de los mexicanos conocían a alguien que había estado en Estados Unidos y casi el 60 % tenían alguna relación con alguien que vivía en ese país (citando a Massey, Durand & Malone, 2002, p.107).

Entre 1980 y 1982, el costo de contratar a un *coyote* o *pollero* se mantuvo estable en aproximadamente 400 dólares. Después de 1993, el costo de este tipo de servicio aumentó constantemente, hasta llegar a 1,200 en 1999. Después del 11 de septiembre de 2001, los costos volvieron a subir, de manera que actualmente se pagan aproximadamente 2,800 dólares por el privilegio de entrar en Estados Unidos. Uno de los efectos colaterales de la política migratoria estadounidense ha sido el desarrollo de una industria de tráfico de personas y falsificación de documentos como visas, licencias de manejo y otros certificados oficiales (Spencer, 2001, citado en Fernández-Kelly y Massey 2007, pp. 111-112).

Según Fernández-Kelly y Massey (2007, pp. 115 -116), es

...absolutamente necesario incrementar el número de visas para residentes permanentes de México a 100 mil, debido las condiciones de la economía mexicana, la vecindad y las relaciones entre ambos países. Sin embargo, hoy en día México tiene las mismas cuotas de inmigración que Nepal o Botswana, de 20 mil al año. Esto hace que los periodos de espera alcancen a veces 10 años, generando frustración y garantizando que continúe la migración indocumentada... En la actual situación, las fronteras son para los sectores más vulnerables de la sociedad, mientras que se vuelven cada vez más permeables para los que están en posiciones de poder.

## Ventajas de un posible cambio

Muchos autores se han dedicado a evaluar el impacto de la migración en la economía estadounidense, con el fin de sopesar la pertinencia de una reforma migratoria y sus contenidos ideales. La mayoría de ellos coinciden en los beneficios de legalizar a los migrantes documentados porque al pagar impuestos contribuyen a resolver el déficit presupuestal de Estados Unidos.

Chojnicki, Docquier y Ragot (2011, p. 348) examinan el impacto económico de la segunda ola de inmigración (1945-2000) en ese país y encuentran que la inmigración indujo ganancias netas y tuvo bajos efectos redistributivos en los nativos. Con base en un análisis de las interacciones mayores entre inmigrantes y nativos, muestran que la inmigración a Estados Unidos es benéfica para todos los grupos de calificaciones y todas las categorías de población, ya que conduce a ganancias

fiscales a largo plazo. En forma paradójica, los inmigrantes tienen relativamente bajo impacto en el mercado laboral, según estos autores. Su unidad de análisis es nacional (no local) y arroja que el impacto de la inmigración en el mercado laboral es bajo, por lo que un incremento de 10 % de ella llevaría a una baja salarial de sólo el 1 %. También demuestran que todas las generaciones se hubieran beneficiado con una mayor selección de los inmigrantes.

Desde la misma perspectiva económica, Storesletten (2000, p. 300-301) demuestra que si los trabajadores inmigrantes comienzan a pagar impuestos tan pronto como ingresan al país, los efectos fiscales netos serían positivos y a gran escala aun descontando los costos subsecuentes de retiro. Los inmigrantes jóvenes podrían resolver problemas demográficos actuales, sobre todo si ingresan después de los veinte años de edad. De esta forma, la inmigración selectiva podría aliviar el peso fiscal asociado a la generación del *baby boom* y podría ser una alternativa para el manejo de impuestos y el financiamiento de déficits fiscales en el futuro.

Según cálculos de Storesletten, Estados Unidos debería seleccionar sus inmigrantes para maximizar las ganancias públicas, dando preferencia a los inmigrantes calificados de entre 20 y 54 años de edad. Los inmigrantes altamente calificados de 40-44 años son los que más podrían contribuir al balance presupuestal. Se requieren 1.6 millones de inmigrantes en este grupo de edad y calificación para no aumentar los impuestos en 4.4 %. Según el mismo análisis, resultaría benéfico volver documentados a inmigrantes jóvenes que entraron en el país después de 1986. Para migrantes de calificación mediana, el rango de edad adecuado sería de 25-49 años, pero ningún influjo de migrantes de baja calificación puede contribuir al equilibrio presupuestal del gobierno, según el análisis de Storesletten.

Aunque los ciudadanos estadounidenses generalmente se oponen al incremento de la inmigración, si se les da a elegir entre subir los impuestos o aceptar más inmigrantes, podría ser que aceptaran una reforma migratoria. Más que ver la inmigración como un problema, los migrantes alta y medianamente calificados pueden ser vistos como un recurso por el cual compiten varios países. La política migratoria estadounidense, dice Storesletten (p. 321), debería tratar de atraerlos.

Un análisis similar del Center for American Progress (CAP, 2014) plantea que permitir que los migrantes no autorizados sean ciudadanos estadounidenses traería muchos beneficios económicos, desde un aumento de los sueldos hasta más crecimiento económico y mayor contribución al presupuesto, como resultado de que más contribuyentes pagarían impuestos. Aceptar esta ciudadanía mejoraría también los presupuestos de seguridad social y los sistemas de salud y disminuiría el déficit presupuestario federal. Aparte los migrantes indocumentados ganarían más, por lo que podrían consumir más bienes y servicios y pagar más impuestos, lo que conlleva un mayor crecimiento económico y la creación de más empleos para los propios estadounidenses, mayor emprendimiento, más inversión en educación

y entrenamiento, mejores trabajos. Más pago de impuesto significa un incremento en el PIB de 1.1 billones de dólares en diez años, señala el CAP.

Otro estudio, este de Kerr (2010), se centra en las contribuciones de inmigrantes calificados en la producción tecnológica de Estados Unidos y encuentra que el empleo total en ciencia e ingeniería, así como las invenciones, se incrementan debido a la admisión más alta de migrantes. Aunque el vínculo entre política migratoria y tecnología podría no parecer tan evidente, los científicos e ingenieros de origen extranjero son elementos centrales para la creación y comercialización de tecnología en ese país. Conforme al Censo de 2000, los inmigrantes representaban entre 24 y 47 % de los trabajadores en tecnología en Estados Unidos con licenciatura y doctorado. Esta contribución era significativamente más alta que el 12 % que representan los migrantes para el total de la población estadounidense. Su importancia ha ido en aumento en los últimos años. De hecho, la Current Population Survey (CPS) (citada en Kerr, 2010, p. 474) estima que los migrantes científicos e ingenieros aportan más de la mitad del incremento neto de la fuerza laboral en el campo desde 1995. En particular, los inventores de origen indio y chino aportaron el 15 % de las patentes estadounidenses entre 1995 y 2007 (Kerr 2010, p. 500).

Con una perspectiva más política, Nwokocha (2008, p. 38) observa que las leyes más importantes para la migración laboral a Estados Unidos se diseñaron en una era de fronteras cerradas, pequeños flujos de capital y trabajo y de competencia limitada de trabajadores calificados. Dado que las circunstancias cambiaron, las fronteras son porosas y los países compiten por mano de obra calificada, las leyes de inmigración estadounidenses tienen que ajustarse para que ese país siga siendo competitivo en la economía global. Estados Unidos no está equipado para el mercado laboral actual porque no puede competir en forma adecuada por capital humano. Los modelos actuales de comercio, comunicación y migración requieren de un cambio en las antiguas concepciones de ella (Nwokocha, 2008, p. 65) debido a la competencia por migrantes calificados, que determina que éstos tengan más opciones que Estados Unidos para emigrar.

## El peso de la opinión pública

Muchos de los estadounidenses hablan con cariño y nostalgia de sus antepasados migrantes, a quienes perciben como creadores de esta nación de inmigrantes. Pero al mismo tiempo les tienen miedo a los inmigrantes actuales, a quienes perciben como diferentes y menos propensos a contribuir y asimilarse, es decir, a llegar a ser estadounidenses (Martin y Herzberg, 2013, p. 31).

Las actitudes de los nativos hacia los inmigrantes están motivadas por factores económicos y no económicos. Una investigación de Llavador y Solano-García

(2011, p. 140) demuestra que la inmigración tiene efectos económicos —a través del mercado laboral— y no económicos —mediante la adaptación social— en los nativos. En cuanto a la dimensión económica, los inmigrantes compiten con trabajadores nativos no calificados y contribuyen a disminuir los sueldos, pero complementan a los trabajadores calificados y aumentan los sueldos de éstos. En momentos de equilibrio, los partidos proponen políticas diferenciadas y combinan la entrada de trabajadores calificados y no calificados, con la mayoría de los opositores en contra de los trabajadores de baja calificación.

Conforme las tecnologías de control de la inmigración se vuelven más eficaces, ambos espectros políticos proponen disminuir la inmigración. Las propuestas de política migratoria convergen y el nivel esperado de inmigración disminuye considerablemente. Por lo tanto, se espera que los partidos que se enfocan en políticas antiinmigrantes tiendan a invertir en la eficacia de la política de control migratorio.

Según remarca Goldsborough (citado en Facchini, Mayda y Mishra, 2000, p. 114), los grupos de negocios que necesitan más trabajadores, calificados y no calificados, documentados e indocumentados, ejercen más presión para que haya apertura en la política migratoria actual.

Facchini et al. (2011, p. 114) demuestran el papel de los grupos en pro y en contra de la inmigración y en definir las actitudes y la política migratoria en Estados Unidos. Las barreras a la inmigración son más bajas en los sectores en que los grupos de intereses de negocios invierten más en cabildeo y son más altas en aquellos donde las uniones laborales son más importantes. Estos autores exponen la manera en que nuevas categorías de visas han sido introducidas como resultado del cabildeo, como las visas H2R. En 2005, las cuotas para las visas H2B para trabajadores temporales no agrícolas se llenaron sin que ninguna fuera para trabajadores de la industria de mariscos en Maryland. Esta industria inició un cabildeo fuerte a través de la senadora Barbara A. Mikulski, quien añadió una enmienda al Acta de Relevos de Tsunamis de 2005, para crear las visas H2R con las mismas características que las H2B, pero sin cuotas: si un persona había tenido las visa H2B en los últimos tres años, se le otorgaba las H2R, lo que favoreció la entrada de trabajadores temporales no agrícolas al país. Este tipo de acciones son importantes al analizar los alcances del cabildeo en la regulación política, además de permitir cierto enfoque optimista acerca de la política migratoria de Estados Unidos.

## Contenido del número

La parte temática de este número consta de tres artículos sobre la reforma migratoria estadounidense. El primero, “Biopolítica y bioeconomía de la reforma migratoria en Estados Unidos”, escrito por Bernardo Bolaños y Elaine Levine, explica el

contexto teórico de la biopolítica migratoria. Foucault consideró explícitamente la política migratoria como ejemplo de las tecnologías de poder biopolítico. Existen dos grandes tendencias en la interpretación de la obra de Foucault a ese respecto. La primera postula la existencia de un biopoder, es decir, un poder vertical sobre la vida de la población semejante a lo que los marxistas llaman el capital y los pos-marxistas nombran el imperio. La segunda afirma que la biopolítica, como el poder en general, es una estructura reticular que depende de múltiples juegos de intereses y estratégicos. Los autores optan por esta segunda versión y afirman que la política migratoria de Estados Unidos no es reflejo mecánico de un biopoder ni una manera inocente de ordenar la movilidad transnacional.

Este artículo compara algunos ejemplos clásicos de política migratoria con las recientes iniciativas de reforma de la migración en Estados Unidos. Particularmente, los autores destacan lo que Foucault y otros teóricos de la biopolítica consideran como maneras canónicas de manejo de movimientos amplios de poblaciones. Entre éstas se encuentran: 1) el desarrollo de narrativas de pertenencia nacional y exclusión; 2) acuerdos internacionales importantes sobre la atracción y la expulsión de trabajadores, y 3) la combinación de control militar de las fronteras con el registro de la población usando identificación corporal como la huella o el reconocimiento del iris. Analizan el proyecto de Ley de Seguridad Fronteriza, Oportunidad Económica y Modernización de la Inmigración de 2013 en el contexto de otros hechos contemporáneos como: la opinión pública en Estados Unidos, la política de comunicación oficial en cuanto a la comunidad mexicana, el discurso racista común y las leyes de segregación de la educación superior pública contra los indocumentados, entre otros.

Después de una revisión histórica de la inmigración a Estados Unidos, este artículo analiza el comportamiento del mercado estadounidense después de la crisis de 2008. Los autores muestran que este factor influye altamente en la manera en que se está llevando a cabo el debate sobre la reforma migratoria en el Congreso de ese país.

Bolaños y Levine argumentan que la reforma migratoria comprensiva en Estados Unidos ha fracasado por los intereses en juego en la política interna de ese país, particularmente las medidas antiterroristas tomadas después del 11 de septiembre de 2001 y el desempleo luego de la crisis de 2007-2009, que tienen poco que ver con una política económica sana y mucho menos con la justicia social, a pesar de los argumentos al respecto de algunos miembros del Congreso de Estados Unidos.

El segundo artículo, “El Congreso estadounidense y Obama: propuestas, posiciones y acciones ante el fracaso de una reforma migratoria integral”, de Mónica Verea, describe en primer término los patrones históricos del debate migratorio en Estados Unidos ante la posibilidad de aprobar una reforma migratoria. Parte de la primera década del siglo XXI, describiendo las políticas adoptadas durante la administración

Bush ante los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001. Puntualiza el fracaso de las propuestas de reforma migratoria del Congreso en 2006 y 2007. Plantea los principales lineamientos de la política migratoria del presidente Obama durante su primera gestión (2009-2013), insertos en una aguda crisis económica. Describe las diversas propuestas que han hecho los grupos de presión para influir principalmente en el Congreso para la aprobación de una reforma migratoria. Detalla el contenido del proyecto de ley bipartidista aprobado por el Senado en junio de 2013: la Ley de Seguridad Fronteriza, Oportunidad Económica y Modernización Migratoria de 2013 (S. 744). Finalmente, plantea las diversas expectativas ante la eventual aprobación de una reforma migratoria integral o “a pedazos” en la Cámara de Representantes.

En el tercer artículo, Mónica Jacobo considera que la política migratoria es un elemento fundamental a partir del cual los gobiernos nacionales definen las responsabilidades y restricciones que regulan a la población extranjera residente en su territorio. Esta política migratoria, sin embargo, también llega a tener impactos considerables fuera del territorio del país que la emite. Por ejemplo, la securitización de la frontera sur de Estados Unidos, la criminalización del migrante y la colaboración de policías locales con las autoridades migratorias han producido más de dos millones de deportaciones de ese país en el último quinquenio, lo que a su vez ha tenido importantes impactos en México, a donde la mayoría de los migrantes son deportados. El objetivo general de este artículo es analizar el impacto de la política migratoria estadounidense en el contexto binacional México-Estados Unidos. Específicamente, el trabajo analiza el programa Comunidades Seguras, sus supuestos, operatividad y alcance con respecto a la creciente población deportada. En la segunda parte, problematiza la situación en que se reintegra la población repatriada y retornada a México, además de resaltar áreas prioritarias de intervención.

## Bibliografía

- Bailey, R. (2013, 24 de mayo). A brief look at the history of immigration reform. Recuperado <http://cnnc.uncg.edu/2013/05/a-brief-look-at-the-history-of-immigration-reform/>
- Bolaños, B. (2013). *Esclavos, migrantes y narcos. Acontecimiento y biopolítica en América del Norte*. México: Universidad Autónoma Metropolitana y Juan Pablos Editor.
- Castles, S. M. & Miller, J. (2010). *Migration and the global economic crisis: one year on*. Basingstoke: Palgrave-Macmillan. Recuperado de [http://www.age-of-migration.com/uk/financiacrisis/updates/migration\\_crisis\\_april2010.pdf](http://www.age-of-migration.com/uk/financiacrisis/updates/migration_crisis_april2010.pdf)
- Center for American Progress (CAP) (2014, 11 de marzo). How citizenship helps the economy. Recuperado de <https://www.americanprogress.org/issues/immigration/report/2014/03/11/85633/how-citizenship-helps-the-economy/>

- Chojnicki, X., Docquier, F. & Ragot, L. (2011). Should the US have locked the heaven's door? Reassessing the benefits of postwar immigration. *Journal of Population Economics*, 24, 317-359.
- Cruz-Piñero, R. & Ruiz-Ochoa, W. (2010). Migración calificada de mexicanos a Estados Unidos mediante visado preferencial. *Papeles de Población*, 16, 103-135.
- Cryne, S. (2013, 16 de mayo). Canada-US mobility: A competitive advantage in the global economy. *One Issue Two Voices*, 11-17.
- Facchini, G., Mayda, A. M. & Mishra, P. (2011). Do interest groups affect US immigration policy? *Journal of International Economics*, 85, 114-128.
- Facchini, G. & Steinhardt, M. F. (2011). What drives US immigration policy? Evidence from congressional roll call votes. *Journal of Public Economics*, 95, 734-743.
- Fernández-Kelly, P. & Massey, D. S. (2007). Borders for whom? The role of NAFTA in Mexico-US Migration. *Annals, AAPSS*, 610, 98-118.
- Fetzer, J. (2006), *Why did house members vote for HR 4437? International Migration Review*, 40, 698-706.
- Fix, M., Papademetriou, D. G., Batalova, J., Terrazas, A., Yi-Ying Lin, S. & Mittelstadt, M. (2009). *Migration and the global recession*. Informe encargado por el Servicio Mundial de la BBC. Instituto de Política Migratoria.
- Green, T. & Winters, A. L. (2010). Economic crises and migration: Learning from the past and the present. *The World Economy*, 33(9), 1053-1072.
- Goldsborough, J. (2000). Out-of-control immigration *Foreign Affairs*, September/October
- Gruberg, S. (2014, 9 de mayo). Infographic: What could \$600 million buy? Center for American Progress.
- Hochschild, J. L. (2010). International migration at a crossroads: Will demography change politics before politics impedes demographic change? Departamento de Gobierno de la Universidad de Harvard. Documento elaborado para la conferencia Citizenship in a Globalized World: Perspectives from the Immigrant Democracies, Universidad de Nueva Gales del Sur, Australia, julio 13-15.
- Human Rights Watch (2008). Within reach: A roadmap for US immigration reform that respects the rights of all people.
- Krikorian, M. (2012). *How Obama is transforming America through immigration* New York: Encounter Books.
- Kerr, W. R. & Lincoln, W. F. (2010). The supply side of innovation: H1B visa reforms and US ethnic invention. *Journal of Labor Economics*, 28(3), 473-508.
- Llavador, H. & Solano-García, A. (2011). Immigration policy with partisan parties. *Journal of Public Economics*, 95, 134-142.
- Lowell, L. (1999). Skilled temporary specialty workers in the United States. *People and Place*, 7(1), 24-32.
- Martin, P. (2001, abril). There is nothing more permanent than temporary foreign workers. Centro de Estudios sobre Inmigración. Recuperado de [cis.org/TemporaryWorkers-](http://cis.org/TemporaryWorkers-)

Overstays.

- Martin, S. F. & Herzberg, D. G. (2013). US immigration reform. A system for the 21<sup>st</sup> century. James A. Baker 111 Institute for Public Policy, Rice University, Latin America Initiative Immigration Research Project, Working Paper.
- Moses, J. W. (2009). The politics of immigration: Introduction *European Journal of American Studies*, special issue on US Immigration.
- Network (2014). The history of immigration policies in the US. Recuperado de <http://www.networklobby.org/history-immigration>
- Nwokocho, P. O. (2008). American employment-based immigration program in a competitive global marketplace: Need for reform. *William Mitchell Law Review*, 35(1), 37-67.
- Orrenius, P. & Streitfeld, D. (2006). TN visas: A stepping stone toward a NAFTA labor market. *Southwest Economy*. Recuperado de [http://www.researchgate.net/publication/5030834\\_TN\\_Visas\\_a\\_stepping\\_stone\\_toward\\_a\\_NAFTA\\_labor\\_market](http://www.researchgate.net/publication/5030834_TN_Visas_a_stepping_stone_toward_a_NAFTA_labor_market)
- Pew Research Center (2014, 19 de junio). Latino jobs growth driven by US born. Immigrants no longer the majority of Hispanic workers.
- Ramakrishnan, K. & Gulasekaram, P. (2014, marzo). Understanding immigration federalism in the United States. Center for American Progress.
- Solimano, A. (2010). *International migration in the age of crisis and globalization: Historical and recent experiences*. Cambridge: University of Cambridge.
- Storesletten, K. (2000). Sustaining fiscal policy through immigration. *Journal of Political Economy*, 108(2), 300-323.
- Tannock, S. (2011). Points of prejudice: Education-based discrimination in Canada's immigration system. *Antipode*, 43(4), 1330-1356.
- Wolgin, P. E. & Kelley, A. M. (2014, 18 de junio). 5 things you need to know about unaccompanied children. Center for American Progress.

# Biopolítica y bioeconomía de la reforma migratoria en Estados Unidos

*Bernardo Bolaños Guerra*

Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa

*Elaine Levine*

Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Universidad Nacional Autónoma de México

Recepción: 30/09/2014 Aceptación: 5/11/2014

**Resumen** El artículo analiza las políticas públicas y propuestas recientes de reforma migratoria en Estados Unidos a la luz de la teoría biopolítica de Michel Foucault. Se afirma el peso determinante de dos acontecimientos: los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y la crisis económica de 2007-2009. La biopolítica permite conectar las acciones gubernamentales de orden militar, económico y migratorio, para administrar a la población de Estados Unidos. Este enfoque difiere de la perspectiva neomarxista, que postula la existencia de un Biopoder vertical y totalitario. También se aleja de los estudios que atribuyen la tragedia humanitaria que viven once millones de migrantes indocumentados y sus familias en aquel país a meros errores regulatorios. Entre ambos extremos, se afirma que son las reglas del juego democrático estadounidense las que producen una oferta atractiva para la mayoría del electorado: mantener un ejército industrial barato de mano de obra extranjera y retrasar lo más posible la incorporación de sus miembros como ciudadanos.

**PALABRAS CLAVE:** biopolítica, reforma migratoria, desempleo.

**Abstract** This article analyzes public policies and recent proposals for immigration reform in the United States from the perspective of Michel Foucault's theory of biopolitics. It underlines the importance of two events: the terrorist attacks of September 11, 2001 and the 2007-2009 economic crisis. The concept of biopolitics makes it possible to connect government actions of a military order and economic and immigration policies, in order to manage the US population. This focus differs from the neomarxist one which postulates the existence of a vertical and totalitarian Biopower. It also distances itself from those studies that attribute the humanitarian tragedy experienced by eleven million undocumented immigrants and

their families to mere regulatory errors. Situated somewhere between these two opposite positions, the article argues that the way that democracy functions in the US allows for an outcome that is appealing to most voters: to maintain a cheap industrial army of foreign workers and to postpone as long as possible their incorporation as citizens.

KEY WORDS: biopolitics, immigration reform, unemployment.

## Introducción

La aparición de las nociones de Biopoder y de biopolítica en la obra de Michel Foucault en los años setenta del siglo xx revolucionó la filosofía política. Escasamente distinguidas por su propio autor, en un inicio, autores como Agamben, Negri, Hardt, Esposito o Virno, entre otros, glosaron al respecto y desarrollaron sofisticadas distinciones. En el presente ensayo buscamos distinguir nítidamente ambos conceptos. El Biopoder ha pasado a ser un modo de designar a un poder hegemónico en el capitalismo semejante a lo que los marxistas llaman *el capital* y Negri y Hardt designan como *imperio*. La biopolítica, por su parte, es la tecnología de poder que funciona mediante la administración de la vida de las complejas y gigantescas poblaciones del mundo actual.<sup>1</sup> Como veremos, es posible abstenerse de afirmar que existe un Biopoder hegemónico y centralizado y, al mismo tiempo, reconocer que la política contemporánea funciona fundamentalmente sobre la vida de las poblaciones conduciéndola, es decir, que es biopolítica.

Aunque el control de la migración fue considerado por Foucault uno de los temas primordiales de la biopolítica, no abundan los estudios al respecto. En el presente ensayo buscamos analizar las políticas públicas y propuestas de reforma migratoria en Estados Unidos a la luz de la teoría foucaultiana guiados por tres interrogantes: ¿la política migratoria en aquel país se ha concebido deliberadamente como una estrategia que garantice a un tiempo una mano de obra mexicana barata y la mínima “mexicanización” posible de la población estadounidense? En otras palabras, ¿Estados Unidos constituye un Biopoder que recurre explícitamente a lo que Foucault (1997) llamó “racismo de Estado” y que es parte central de la denuncia

1 Una de las mayores aportaciones de Foucault a la filosofía política es su teoría de las “tecnologías de poder”. Estas son prácticas o instituciones (como los juicios penales, las prisiones o las políticas migratorias) cuyo funcionamiento determina la conducta de los individuos y los somete a dominación o a otros fines (disciplinamiento, normalización, etc). En última instancia, ellas persiguen la objetivación del sujeto (en delincuentes, migrantes, etc.) (Foucault, 1988, p. 18).

de autores decoloniales como Grosfoguel (2012) y Quijano (2014)? O bien, como insinúa Massey, ¿las sucesivas reformas migratorias que han llevado a la tragedia humanitaria que viven 11 millones de indocumentados en la Unión Americana han sido una consecuencia involuntaria de una cadena de errores e ignorancia de los legisladores y funcionarios estadounidenses? En efecto, el célebre profesor de sociología de la Universidad de Princeton sostiene que el fin del Programa Bracero y su transformación en un sistema de cuotas iguales por país, en 1966, tenía un propósito no de exclusión de la que estaba a punto de convertirse en la primera minoría extranjera de Estados Unidos, sino de establecimiento de un sistema más justo, sin distinción de orígenes nacionales. La circunstancia de que el país vecino, México, no recibiera un trato especial por su cercanía y los lazos históricos establecidos habría sido producto de la miopía institucional. Posteriormente, los desastrosos habrían continuado con la llamada “securitización” de la frontera y la destrucción no prevista, a partir de la Immigration Reform and Control Act (IRCA) de 1986, de la migración circular México-Estados Unidos. El círculo vicioso habría funcionado de la siguiente manera: al endurecerse la vigilancia de la frontera, los migrantes tuvieron que pagar más a “coyotes” para cruzar el desierto y, dada la dificultad de atravesar, una vez que ingresan en Estados Unidos prefieren no regresar más a sus lugares de origen. En resumen, según este autor, habría una gran ignorancia de Estados Unidos en materia de políticas migratorias, pues el gobierno no anticipó que sus decisiones causarían que el número de migrantes indocumentados aumentaría (Massey, 2014).

A continuación nos alejaremos tanto de la hipótesis que atribuye a un Biopoder, entendido como un agente hegemónico estatal-privado, la voluntad consciente de dominación que determina las reformas migratorias en Estados Unidos como de la tesis de la mera incompetencia de los tecnócratas estadounidenses. Sin embargo, nuestra explicación sigue empleando el concepto de biopolítica (ésta es una tecnología de poder, no un agente con voluntad propia). En el estudio de la biopolítica y de la bioeconomía recientes de las reformas migratorias en América del Norte, destacaremos el enorme peso de dos sucesos que no pueden ser atribuidos ni al Biopoder ni a la negligencia legislativa: los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y la crisis económica de 2007-2009. Sin embargo, estos fenómenos sí son objetos privilegiados de la biopolítica, en el sentido de que emergen de complejas relaciones sociales y de poder (la famosa microfísica a la que se refiere Foucault). La diferencia entre la hipótesis del Biopoder y nuestra explicación biopolítica es la siguiente: la complejidad y el pluralismo de la sociedad estadounidense hacen excesivamente simplista la postulación de la voluntad de un agente —el llamado Biopoder— como causa y explicación de los fenómenos migratorios, económicos y militares; en cambio, es valioso el concepto de biopolítica para

comprender que el electorado, las grandes corporaciones, el gobierno de Estados Unidos y los propios migrantes forman un entramado en el cual la vida misma es administrada. Antes de abordar la enorme influencia que tuvieron los atentados terroristas y la crisis económica, resulta necesario hacer un breve recuento de la teoría foucaultiana y aludir a los principales hechos que han marcado la migración México-Estados Unidos.

### Biopoder, biopolítica y gubernamentalidad en la obra de Foucault

Las migraciones transnacionales son gestionadas actualmente tanto mediante tecnologías biopolíticas (pasaportes, visas, construcción de subjetividades subalternas despojadas de capital moral, etc.) (Bolaños, 2013) como mediante muros y penas corporales, que corresponden a otro modo de control que Foucault llamó anatomopolítico o disciplinario. Este último se remonta a la época del “gran encierro” que vio surgir manicomios, cárceles y, en última instancia, fábricas de la sociedad industrial; pero continúa junto con la nueva tecnología biopolítica que, desde el siglo XIX, no se ocupa tanto de los cuerpos individualmente como de poblaciones enteras.

Ya consagrado como filósofo y publicada en 1975 su obra maestra acerca de la anatomopolítica (*Vigilar y castigar. Historia de la prisión*), Foucault impartió una serie de cursos novedosos en el más prestigiado centro de estudios de su país, el *Collège de France*, entre los años 1976 y 1978. Cuando el perfil del pensador francés era asociado a un conjunto de libros revolucionarios acerca de epistemología histórica (en particular *Las palabras y las cosas*) y sobre la sociedad del encierro (*Historia de la locura en la época clásica. El nacimiento de la clínica*, además del mencionado *Vigilar y castigar*), los cursos publicados póstumamente han renovado y llenado de trabajo a los glosadores del pensamiento foucaultiano. En las lecciones llamadas *Il faut défendre la société* (1975-1976), *Sécurité, territoire, population* (1977-1978) y *Naissance de la biopolitique* (1978-1979), Foucault exploró la transformación del ejercicio del poder, de ser una actividad que antes del siglo XVII consistía fundamentalmente en decidir la muerte de los súbditos indeseables a una que, después, administraba poblaciones. Según Foucault, la forma decimonónica de poder soberano se concentró en asegurar la salud nacional por medio de la economía política y la intervención en el modelado de la población mediante políticas de nacimiento, salud, higiene, migración y educación. El filósofo posestructuralista propuso nuevos contenidos a nociones como “liberalismo” y “Estado de bienestar”. El primero no estaría meramente asociado, como quiere el eslogan, al “dejar hacer, dejar pasar” las fuerzas económicas, sino, por el contrario, al disciplinamiento de los cuerpos en la escuela, la fábrica o el gabinete psicoanalítico. Si acaso, sugiere Foucault, dicho

eslogan es fiel a la realidad en el hecho de que los gobiernos liberales prefieren desde el siglo XVIII dejar flotar los precios del pan, por ejemplo, y dejar morir a quienes no puedan pagarlo. El antiguo poder soberano de condenar a muerte equivale, en el liberalismo, al poder moderno de dejar morir a quienes constituyen un lastre — normalmente marginal— para los planes generales de gobierno. Una de las características definitorias de los gobiernos liberales fue la transformación de la antigua “policía”, entendida originalmente como un gran conjunto de políticas de urbanización de los reinos, en un modesto cuerpo represivo, normalmente con uniformes azules, a que hoy refiere el término (así, el liberalismo consiste en “dejar hacer, dejar pasar” la muerte “natural” de algunos desafortunados y reprimir puntualmente con la policía a quienes exijan al rey intervenir para impedirlo). Por lo que respecta al Estado de bienestar, Foucault ubica su origen en la “gubernamentalización del Estado”. La palabra “gubernamentalidad” designa “el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esa forma bien específica, aunque muy compleja, de poder que tiene por blanco principal la población, por forma mayor de saber la economía política y por instrumento técnico esencial los dispositivos de seguridad” (Foucault [2004a] (2006), p. 136).

La “gubernamentalidad” es un poder normativo, no directamente represivo; difiere de formas de poder como la soberanía y la disciplina (Lemke, 2011). En vez del privilegio soberano de intervenir para suprimir ciertas vidas, como hacían los monarcas de la Antigüedad y la Edad Media, se comenzó a optimizar las fuerzas productivas. Así, la gubernamentalidad es, por definición, intervencionista y sólo se autolimita en su versión liberal para dejar morir a los “saldos” del plan de gobierno. La intervención blanda ocurre mediante la “conducción de conductas”, es decir, el Estado pastoral —heredero de la Iglesia y su poderoso pastorado anterior a la Reforma protestante— incita a los individuos a actuar de cierto modo, los conduce antes que explotarlos o ejercer la soberanía sobre ellos (Foucault [2004a] (2006), pp. 221-235). La intervención dura está claramente ejemplificada en las versiones fascista y comunista, donde la muerte de algunas minorías (judíos y gitanos, opositores políticos, pueblos vecinos casi esclavizados como Ucrania en la era de Stalin) puede no ser un mero efecto colateral del aumento del precio del pan u otros bienes, sino una acción gubernamental. El genocidio es, paradójicamente, una manera de administrar la vida de una población que debe “limpiarse”.

¿Qué es a lo que Foucault llama Biopoder? De acuerdo con él, el Biopoder contribuye a explicar el desarrollo del capitalismo, “afirmándose a costa de la inserción controlada de los cuerpos en el aparato de producción mediante un ajuste de los fenómenos de población a los procesos económicos” (Foucault 1984, p. 170). Pero dicho concepto, empleado marginalmente en su *Historia de la sexualidad* y luego en

sus cursos, nunca es caracterizado como una clase social hegemónica o como una coalición de poderes fácticos. Foucault no es un marxista ortodoxo. El capitalismo requería métodos de poder que, por un lado, fueran capaces de aumentar las fuerzas, las aptitudes y la vida en general, mientras que, por el otro, no tornaran dichas fuerzas más difíciles de dominar sino que las domesticaran. Pero, al igual que en *Vigilar y castigar*, Foucault se niega a atribuir la invención de las tecnologías de poder a un agente concreto (si bien en esta obra menciona a Bentham y su panóptico, está lejos de reservarle la exclusividad). Si bien el desarrollo de los grandes aparatos de Estado aseguró el mantenimiento de las relaciones de producción, estas técnicas de poder fueron utilizadas por la familia, el ejército, la escuela, los políticos, médicos o administradores (Foucault [1976] (1984), pp. 170-171). ¿Constituyen éstos, en conjunto, el Biopoder?

Confirmando la observaciones de Foucault, historiadores de la economía describen que el crecimiento de ella en los dos primeros tercios del siglo XIX estuvo acompañado por una desigualdad creciente que apenas se estabilizó (pero no disminuyó) a finales de ese siglo, para repuntar luego de las dos grandes guerras mundiales que destruyeron la riqueza acumulada por las clases altas (Piketty, 2014, pp. 7-11). En otras palabras, los poderes fácticos y el Estado se las arreglarían para evitar que la tasa de rendimiento creciente del capital se viera reflejada en un aumento proporcional de los salarios de los trabajadores. Pero Piketty emplea la noción de capital en el sentido de “riqueza” y no ve necesario atribuir el devenir histórico a un agente con voluntad unificada, el Capital (con mayúsculas) o Biopoder.

Los planteamientos innovadores de Foucault sobre biopolítica, gubernamentalidad y Biopoder han sido desarrollados por muchos otros filósofos políticos contemporáneos como Giorgio Agamben, Michael Hardt y Antonio Negri, Roberto Esposito o Maurizio Lazzarato, entre otros. Algunos de estos intérpretes hacen una lectura, digamos, “reformista” de Foucault que invita a emprender una biopolítica afirmativa desde los movimientos sociales y los sindicatos de trabajadores, mientras que otros autores hacen una lectura “revolucionaria” que denuncia el control totalitario por parte del supuesto Biopoder. En esta segunda versión, la relación México-Estados Unidos sería un ejemplo privilegiado del trato discriminatorio contra los trabajadores mexicanos mediante acciones gubernamentales deliberadas, en particular la política migratoria encargada de someterlos.

Ahora bien, es cierto que desde sus estudios pioneros Foucault asoció la biopolítica con el surgimiento del racismo de Estado. Pero esta relación entre administración de las poblaciones y discriminación no supone atribuir simplemente a los gobernantes prejuicios acerca de la superioridad de unas razas frente a otras. Estas ideas serían, más bien, epifenómenos, pretextos, exteriorizaciones de otras razones asociadas con intereses de las mayorías (interés en apropiarse de las riquezas de

la minoría judía en la Alemania nazi, interés en continuar el sometimiento de los afroamericanos en Brasil o Estados Unidos durante los siglos XIX y XX, temor a la pérdida de la hegemonía de la cultura anglosajona protestante en la actualidad, etc.). Es necesario ver en esa actitud que habla del color de la piel y la supuesta inferioridad étnica de un grupo, un oportunismo político y económico. Foucault muestra que el racismo de estado surge en el siglo XIX para eliminar a minorías por *interés* de los grupos mayoritarios. Por eso el racismo de Estado es biopolítica por excelencia, porque su origen no es una fe sincera en la supuesta supremacía blanca, negra, amarilla o morada, sino el proyecto de administrar a una población mediante el sacrificio de las minorías. Otro asunto, aunque relacionado, es que el racismo de Estado genera racismo ordinario: la política migratoria que maltrata a los trabajadores indocumentados, por imperativos de seguridad nacional o empleo, puede retroalimentar los prejuicios raciales de la población contra tales migrantes. De hecho, eso es lo que ha ocurrido en Estados Unidos en la última década: las medidas contra el terrorismo y contra el desempleo han sido acompañadas del crecimiento acelerado de organizaciones racistas, como veremos enseguida.

La relación entre racismo y trato a los migrantes mexicanos en Estados Unidos es compleja. Ha crecido el número de organizaciones abiertamente partidarias de la “supremacía blanca” a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 (Henderson, 2011, pp. 144-147). Con estos grupos racistas, organizaciones antiinmigrantes con discurso innatista o nativista (*nativists*) han proliferado, exigiendo militarizar y suturar la frontera con México y redirigiendo su xenofobia hacia los mexicanos (aunque en un principio estuviera enfocada contra otras minorías, históricamente los afroamericanos y, después de los atentados, contra los islamistas radicales). Así, organizaciones como el Ku Kux Klan han cambiado el objeto de su odio y se han convertido en antiinmigrantes (una prueba más de que las teorías supremacistas son flexibles y pragmáticas).

## El repertorio de tecnologías de poder

Ahora resumiremos la teoría de Foucault sobre las tecnologías de poder (la biopolítica entre ellas) sin hacer referencia a la existencia de un agente con voluntad llamado Biopoder. En la clase del 11 de enero de 1978, luego de reflexionar durante un año sabático acerca del contraste recién atisbado entre anatomopolítica y biopolítica, Foucault sugiere un repertorio de tecnologías de poder como el siguiente: en sus estudios históricos, al estudiar las políticas sobre los precios de los granos y el ordenamiento de las ciudades, Foucault comienza atribuyendo la biopolítica al liberalismo de los siglos XVIII y XIX (fisiócratas, utilitaristas, etc.). Más adelante

describirá como regímenes biopolíticos por excelencia al nazismo y el socialismo. Pero su último curso al respecto, “El nacimiento de la biopolítica”, lo consagra al neoliberalismo o escuela neoclásica (en Estados Unidos y Alemania, particularmente). Más allá de la diferencia de ideologías, el crecimiento de las instituciones de encierro típicas del poder disciplinario tenía un límite económico a partir del cual resultaba indispensable establecer otra tecnología de poder. Escuelas, hospitales, manicomios, cárceles y centros de detención de refugiados de guerra son más caros que sus equivalentes biopolíticos: telesecundarias, campañas de vacunación, tratamientos farmacológicos de la locura, pasaportes o muros fronterizos, entre muchos otros instrumentos de control. Este cambio es independiente de concepciones de la justicia de intelectuales orgánicos del liberalismo, socialismo o nazismo, como John Locke, Karl Marx o Carl Schmitt.

CUADRO 1. Tecnologías de poder

	Objeto que la caracteriza	Finalidad	Sistema político
<i>Tecnologías jurídico-legales</i>	La soberanía sobre la muerte	Eliminación	Monarquías absolutas
<i>Tecnologías disciplinarias (anatomopolítica)</i>	La disciplina sobre los cuerpos	Encierro y formateo disciplinarios	Despotismo ilustrado y estados constitucionales
<i>Tecnologías de seguridad (más adelante llamada “sociedad de control regulador” o biopolítica)</i>	La regulación de la población y administración de la vida	Políticas preventivas, racismo de Estado (genocidio y eutanasia), fomento del ahorro	Liberalismo, nazismo, socialismo

Fuente: Elaboración propia a partir de Foucault [2004a] (2006).

Ahora bien, decíamos que existen lecturas reformistas y revolucionarias de estas ideas de Foucault, en buena medida por la ambigüedad de éste. Y es que autores como Hardt y Negri ven como agente privilegiado que ejerce la biopolítica a un Biopoder al que luego identifican con “el Imperio”, es decir, un conglomerado compuesto por Estados Unidos y el Grupo de los 8 países más industrializados, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el Fondo Monetario Internacional, las principales corporaciones multinacionales e incluso la Organización de las Naciones Unidas y grandes organizaciones no gubernamentales. Pero, en otros textos, Foucault opina que no estamos siempre atrapados e incluso, “al contrario, somos siempre libres [...] hay siempre la posibilidad de transformar las cosas” (citado por Lazzarato, 2006, p. 89). La biopolítica, en esta segunda interpretación, es

entonces la política que se ejerce sobre la vida, que la interviene, la modela, pero no necesariamente la imposición de un Biopoder monopólico y vertical. Esta discusión es relevante al estudiar las políticas migratorias en América del Norte porque podemos atribuir las a Estados Unidos como cabeza del “Imperio”, o bien —como preferimos hacer nosotros— a los intercambios entre muchos agentes no pasivos (los sucesivos presidentes de Estados Unidos y de México, los respectivos congresos, grupos de presión antiinmigrantes, organizaciones no gubernamentales de apoyo a los migrantes, etc.). Baste recordar, en contra de las tesis más esquemáticas sobre el Biopoder, que un acontecimiento que ha aumentado la migración México-Estados Unidos en los últimos treinta años, junto con la aprobación de la ley IRCA en 1986, fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (por las importaciones de granos a México y el consecuente éxodo desde el campo mexicano), y que dicho tratado no fue propuesto por Estados Unidos sino iniciativa de un presidente mexicano: Carlos Salinas de Gortari.

### De los atentados del 11 de septiembre a la propuesta de “reforma migratoria comprehensiva”

Más allá de la esclavitud, que constituyó un caso extremo, no ya de explotación de los afroamericanos, sino de su sometimiento total, podemos identificar tecnologías de poder en América del Norte que han implementado la discriminación, más o menos sutil, a alguna minoría. En el periodo llamado de La Reconstrucción (1867-1877), luego de la Guerra Civil, Estados Unidos se abocó a resolver el problema de la reintegración de los estados sureños secesionistas y, en menor medida, el de estabilizar la situación de la población afroamericana recién manumitida, que abandonaba en masa las plantaciones y el servicio doméstico en las casas de sus antiguos amos. Pero con el retiro de las tropas federales de los estados sureños los líderes blancos de éstos suprimieron los escasos derechos otorgados inicialmente a los exesclavos. Leyes segregacionistas, conocidas como Jim Crow, discriminaron de facto a la población afroamericana. Estas tempranas tecnologías biopolíticas, que habían sustituido de inmediato la anatomopolítica de la esclavitud, fueron suprimidas cien años más tarde por la Ley de Derechos Civiles de 1964. Sin embargo, una segunda generación de dispositivos biopolíticos habría de reinventar la segregación, esta vez dirigida contra gran parte de los trabajadores mexicanos. En apariencia no estaban destinadas a una minoría étnica, sino a un grupo de infractores de la ley (los migrantes “ilegales”); para efectos prácticos, las nuevas leyes han repetido la segregación educativa y social. Nos referimos, por un lado, a las restricciones para beneficiarse de la seguridad social y de la educación superior a quien no sea ciuda-

dano; leyes que, como veremos, han sido cuidadosamente confeccionadas contra los migrantes sin documentos, y no constituyen una mera consecuencia lógica de la “cultura de la legalidad”. Un ejemplo pionero de estas medidas fue la llamada propuesta de ley 187, que fue aprobada por plebiscito en California, en 1994, luego de la campaña propagandista Save Our State del gobernador Pete Wilson, aunque invalidada inmediatamente por los tribunales. El proyecto de ley proponía negar a los inmigrantes indocumentados servicios sociales, médicos y educación pública. Otras políticas, en cambio, sí han logrado su objetivo, como la mayoría de las leyes educativas estatales en Estados Unidos, pues niegan la tarifa preferencial en las universidades públicas estatales a los alumnos sin documentos migratorios, imponiendo así paradójicamente las colegiaturas más altas a la población más pobre de ese país (de hecho, las leyes de Carolina del Sur y de Alabama van más allá, pues prohibían en 2011 la inscripción de estudiantes no autorizados en universidades públicas estatales y colegios comunitarios, respectivamente). Otra manera de reinventar la segregación ha sido mediante las deportaciones selectivas, de acuerdo con espacios de tolerancia y de aplicación severa de la ley. En particular, la exclusión *de facto* de los migrantes indocumentados de algunos espacios públicos (parques de diversiones, carreteras, bares) por el miedo que éstos tienen de ser detenidos allí coexiste con zonas donde son tolerados como trabajadores (en cocinas, fábricas, hoteles y granjas). Pero veamos con cierto detalle los hechos.

Es la reforma migratoria de 1986 (IRCA) la que mejor parece cumplir con la interpretación del “error e ignorancia administrativa” defendida por Massey. Aquella reforma hizo ilegal la contratación de trabajadores no autorizados y reforzó la frontera sur con barreras de contención. Entre 1987 y 1990, la inmigración no autorizada cayó 40 % (Henderson, 2011, p. 124). Pero a principios de la década de los noventa, migrantes, empleadores y organizaciones de derechos humanos respondieron mediante su propia contratación biopolítica. En particular, se diseñaron prácticas de subcontratación. Los empresarios fueron autorizados a probar meramente su “buena fe” al contratar y exigían a sus trabajadores identificaciones, documentos de seguridad social o licencias de conducir, a sabiendas de que muchas de ellas eran falsas o basadas en documentos falsos (Chauvin, 2010). Las organizaciones de defensa de los derechos humanos rechazaron el reforzamiento de los controles de identidad porque violan la privacidad. Posteriormente, redes clandestinas ofrecían fácilmente a los migrantes los documentos falsos. Los gobiernos de Reagan y Bush eran, en el fondo, partidarios de este estado de cosas que favorecía al sector privado.

El número de agentes del INS [Immigration and Naturalization Service] dedicados a aplicar las sanciones a los empleadores se redujo a la mitad entre 1989 y 1994, y el

número de multas impuestas bajó en la misma proporción. Para 1999, sólo 2 % del presupuesto del INS estaba destinado a verificar a los empleadores, lo que significaba que había sólo 340 funcionarios de tiempo completo del INS dedicados a inspeccionar cada centro de trabajo en los Estados Unidos (Henderson, 2011, pp. 124-125).

La extraña coalición que acabamos de describir entre empleadores, Partido Republicano e inmigrantes indocumentados logró que millones de trabajadores permanecieran en Estados Unidos. Más aún, los empresarios consiguieron que estas personas permanecieran en situación de indocumentados y, por lo tanto, como mano de obra muy barata y sin derechos laborales ni de seguridad social. No se le puede llamar a ello un mero “error de implementación”, se trató de una tecnología biopolítica. Donde la tesis de Massey sí parece confirmarse es en el desbordamiento de esta biopolítica. Los casi tres millones de trabajadores regularizados por la IRCA promovieron la inmigración de familiares y conocidos, muchos de ellos sin visa. Por su parte, los migrantes excluidos por la IRCA de la regularización dejaron de regresar a su país de origen (México, en la enorme mayoría de los casos). “Para el 2000, había cuatro veces más mexicanos viviendo en Estados Unidos que antes de la aprobación de IRCA” (Henderson, 2011, pp. 125). En conclusión, lejos de la tesis del Biopoder que supuestamente todo lo controla, el caso de la IRCA muestra que la biopolítica funciona como red de decisiones contradictorias aunque, *a posteriori*, el balance final puede sugerirles a algunos intérpretes que el propio poder central se equivocó o era ignorante.

Como decíamos antes, con la llegada a la Presidencia de la República de Salinas, en 1988, el Gobierno de México buscó la firma de un tratado de liberalización del comercio en América del Norte. Una vez en operación, éste transformó la economía mexicana. Mientras que antes del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) el petróleo llegó a representar hasta tres cuartas partes de las exportaciones de México, las exportaciones de productos manufacturados representan 80 % en 2014. Así, México se ha convertido en un país líder exportador de autos, partes industriales y productos electrónicos, aunque dependiente casi en su totalidad del mercado de Estados Unidos. Desgraciadamente, las fábricas maquiladoras en las que se basó el nuevo modelo empujaron el salario hacia abajo.

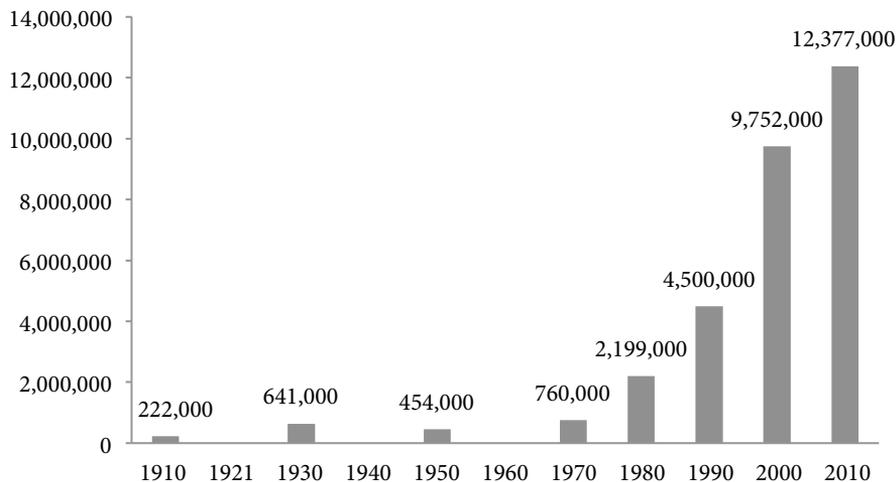
El *boom* en el sector maquilador tuvo su parte de efectos nocivos. Los salarios que pagaban las maquiladoras eran de sólo un salario mínimo y medio, lo que a su vez era aproximadamente la mitad del promedio del salario manufacturero en México (Henderson, 2013, p. 137).

Además, la política general de salarios mínimos del país estuvo asociada a la competitividad del sector manufacturero, lo que mantuvo atrapadas también a la baja las percepciones del resto de los trabajadores. En 25 años, es sabido, el poder

adquisitivo del salario mínimo perdió 76.3 %. Por si fuera poco, el efecto sumado de las importaciones de granos, gracias al TLCAN, y de los ajustes estructurales que Salinas introdujo en la propiedad de la tierra (mediante reforma al artículo 27 constitucional) generó el éxodo de cientos de miles de campesinos a Estados Unidos. A las clases medias urbanas de México, por su parte, las golpearon las crisis de 1995 y de 2009, creando así en su conjunto un aumento constante de la emigración a Estados Unidos durante casi cuarenta años: la diáspora más numerosa del siglo xx en ese país (véase gráfica 1).

Ya en marcha el TLCAN y ante la evidencia del aumento de la emigración, se aprueba en septiembre de 1996 la Illegal Immigration Reform and Immigration Responsibility Act (IIRIRA). Ésta sella aún más la frontera, los requisitos para solicitar permisos de residencia se hacen más complejos, por primera vez se criminaliza la estancia ilegal y se aplican castigos que pueden llegar hasta los diez años de prohibición de reingreso al territorio estadounidense. Además, algunas sanciones adquieren carácter retroactivo ya que infracciones anteriores son reclasificadas como delitos agravados. Un adecuado recuento de la producción legal de la “ilegalidad” de los migrantes mexicanos puede verse en De Genova (2004).

GRÁFICA 1. Mexicanos de nacimiento viviendo en Estados Unidos, 1910-2010



Fuente: Pew Hispanic Center (2011).

La vorágine de medidas oficiales contra la inmigración indocumentada llegó al paroxismo con acciones como las del *sheriff* Joe Arpaio, del condado Maricopa, Arizona, quien durante la primera década del siglo XXI encarceló a los migrantes en

condiciones extremas de calor, los vistió con uniformes degradantes y los presionó para que se inscribieran en programas de donación de órganos. También destacan las llamadas leyes de portación de cara (*racial profiling*), comenzando por la ley SB 1070 (Support Our Law Enforcement and Safe Neighborhoods Act), aprobada en Arizona en la primavera de 2010, y leyes similares aprobadas luego en otros estados, en particular en el sureste. Los críticos de esta ley consideran que alienta la discriminación y estigmatización de las minorías raciales, mientras que sus defensores destacan que la ley exige otros indicios, además de los rasgos raciales, como base para que la policía solicite documentos migratorios a una persona.

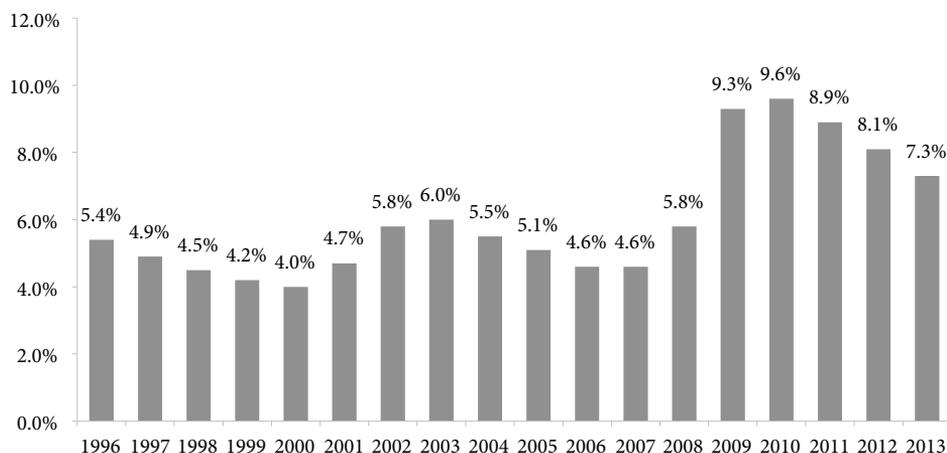
El concepto de reforma migratoria “comprehensiva” (*Comprehensive Immigration Reform*) nació en 2004. Con este proyecto se buscaba conseguir la aprobación de leyes de regularización simultáneamente con una campaña de prensa que sensibilizara a la opinión pública de su importancia. Estaba previsto lograr la movilización comunitaria de los hispanos y, finalmente, que los políticos que la apoyaran se beneficiaran de los votos durante las campañas electorales. La primera versión acabada correspondió al año 2006, por iniciativa de los senadores Kennedy, Kyl y McCain. Pero el primero murió en junio de 2007 sin que el documento fuera siquiera votado por el pleno del Senado; peor aún para las expectativas de los migrantes, estalló la crisis económica más grave en Estados Unidos desde los años treinta.

## Crisis económica y bioeconomía

Las circunstancias en 2006 volvieron a hacer posible imaginar una reforma migratoria: había tasas de desempleo bajas en Estados Unidos, los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 quedaban lentamente en el pasado y el presidente mexicano Vicente Fox —que se había confrontado al final de su mandato con George W. Bush por no apoyar la guerra de Irak— dejaba su estafeta a un nuevo titular del Poder Ejecutivo, Felipe Calderón. Pero la crisis económica que estalló en 2007 generó un nuevo argumento contra la regularización de la situación de los trabajadores indocumentados: el repentino aumento del desempleo.

Puesto que la crisis económica de 2007-2009 fue la peor desde los años treinta, y atendiendo al aumento de las deportaciones que había ocurrido en otras crisis, era previsible que la política migratoria se viera afectada. La crisis fue tan severa y la recuperación tan lenta que fue hasta cuatro años después, en 2013, cuando el crecimiento del producto interno bruto estadounidense fue de 2.3 %. Desde 2009 se experimentaron altas tasas de desempleo en Estados Unidos por arriba del 9 %. En 2012, éstas superaban todavía el 8 % y sólo comenzaron a disminuir en 2012 (véase gráfica 2). Por su parte, la tasa de desempleo de los mexicanos era aún más severa, de 10.4 % en 2012.

GRÁFICA 2. Tasas de desempleo en Estados Unidos, 1996-2013



Fuente: Elaboración propia con datos de United States Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2014).

En abril de 2014 seguía habiendo casi 9.8 millones de personas desempleadas en Estados Unidos, sin considerar los millones adicionales de personas que ya no buscan empleo porque piensan que no encontrarán uno adecuado. Se puede ver a los desempleados formados en largas filas en las ferias de trabajo de Nueva York o Los Ángeles. Aunque, de acuerdo con cifras oficiales, el número de personas desempleadas se redujo en 1.9 millones entre abril de 2013 y abril de 2014, al mismo tiempo el número de personas en la fuerza laboral se redujo en 2.2 millones.

Es posible preguntarse, como problema teórico, si hay exceso o escasez de mano de obra en Estados Unidos, tanto para empleos altamente calificados como para el resto. La respuesta está, por supuesto, muy relacionada con los niveles de sueldos, y una parte de la sociedad estadounidense ve en los trabajadores indocumentados la causa del estancamiento de los salarios. Así, si bien hay un debate no resuelto sobre la situación del mercado laboral en Estados Unidos, es claro que la crisis de 2007-2009 constituyó un fuerte golpe a la expectativa de regularizar a varios millones de trabajadores indocumentados.

Así, hemos visto que la política antiterrorista y contra el desempleo de Estados Unidos ha impactado negativamente a los extranjeros no autorizados, tanto en los hechos como en las fobias de la opinión pública. En un círculo vicioso, las políticas públicas en esos rubros han provocado un crecimiento del sentimiento antiinmigrante que, a su vez, hace cada vez más difícil actualizar las políticas públicas. La reforma a la legislación migratoria de Estados Unidos para ordenar el mercado laboral y atender el creciente número de problemas humanitarios (familias separadas, migrantes no regularizables, etc.) enfrenta cada vez mayores resistencias.

A principios de 2013, ocho senadores estadounidenses (cuatro demócratas y cuatro republicanos) anunciaron las líneas de la nueva reforma migratoria comprehensiva:

1. Conceder una vía hacia la ciudadanía para los residentes indocumentados, cuya aprobación estaría sujeta a la condición de un endurecimiento de la seguridad fronteriza y del control de las visas.
2. La prioridad de visado a la migración altamente calificada (*STEM fields*).
3. Un sistema de verificación mejorado para los empleadores.
4. Visas de trabajo para los migrantes con baja calificación, en particular a través de un programa de trabajadores temporales.

La propuesta del llamado “gang o pandilla de los ocho” fue aprobada en el Senado el 16 de abril de 2013. Sin embargo, por decisión de los diputados republicanos, la Cámara de Representantes no entró en la discusión de la iniciativa de reformas y la desechó sin más.

## Conclusiones

Dado que Foucault concibe la biopolítica como la administración de las poblaciones en la era de la economía política, es obvio que en nuestros días no se puede prescindir de esa tecnología de poder en la medida en que, sin instituciones educativas, de salud y quizá de ordenamiento de movimientos migratorios para garantizar niveles de empleo satisfactorios, las sociedades complejas, que son las nuestras, colapsarían. Así, si bien un Biopoder central y autoritario no es una fatalidad, intervenir políticamente en la vida colectiva mediante biopolíticas sí lo es. De hecho, resulta problemático el concepto de Biopoder si asociamos a éste una voluntad propia, además de que chocaría con la célebre manera en que Foucault concebía la microfísica del poder, en forma de red y no de relación vertical unidireccional. La biopolítica, en cambio, no es un agente sino una tecnología de poder, cuyo uso está disperso en la sociedad, más allá del gobierno (las campañas de publicidad o de vacunación no necesitan estar centralmente planificadas para ser biopolítica). Podemos hablar de bioeconomía para referirnos más específicamente a las políticas públicas que buscan incidir en el bienestar material de una población, recurriendo a veces al sacrificio de los intereses de minorías de dicha población.

Hemos visto que, en los hechos, el *apartheid* típico del siglo xx, que estableció espacios separados para los grupos raciales en Estados Unidos, se ha reinventado mediante leyes que limitan la escolaridad superior de los migrantes no autorizados y los invisibilizan a través de un equilibrio de amenazas de deportación y zonas de tolerancia.

El devenir de la reforma migratoria en Estados Unidos no ilustra las tesis sostenidas por las lecturas neomarxistas de la obra de Foucault, que ven en el Biopoder

la encarnación del Imperio o el Capital, como enorme foco de dominación vertical y asimétrica. Tampoco son satisfactorias las lecturas que, como la de Massey, parecen describir un gigantesco malentendido que, con base en una cadena de errores de política migratoria, ha llevado involuntariamente a la tragedia humanitaria que vive Estados Unidos. Un marco biopolítico distinto (Lazzarato, 2006) es relevante para mostrar que, en el juego complejo de las relaciones México-Estados Unidos, la democracia del gigante del norte ha ofertado a la mayoría de su electorado un país que en el mediano plazo siga sirviéndose de los migrantes mexicanos como ejército industrial barato, pero retrasando lo más posible su incorporación como ciudadanos. No es necesario designar a la democracia americana como Biopoder (ni reservar esa designación para el electorado, el capital o el gobierno estadounidenses) para reconocer que la política contemporánea entreteje las decisiones militares, económicas y migratorias. En la arena biopolítica, el Estado “gubernamentalizado” busca conducir conductas (atraer o repeler migrantes, por ejemplo) y enfrenta contraconductas (movimientos de protesta pro o antiinmigrantes). Bajo el peso de imperativos electorales, los agentes gubernamentales suelen contribuir a generar conductas racistas. Sólo el creciente peso de los migrantes hispanos parece poder revertir en el mediano plazo esa discriminación.

Las tesis que postulan las maquinaciones de un Biopoder o la torpeza de legisladores en la aprobación de las reformas migratorias no toman en cuenta la importancia que a veces adquieren aspectos contingentes. Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y la crisis económica de 2007-2009 explican, respectivamente, aunque no justifiquen, el surgimiento de una mentalidad defensiva y xenófoba en Estados Unidos durante las primeras décadas del siglo XXI. A veces, la biopolítica es dictada por los miedos de la población y los vaivenes de la economía (transformada en bioeconomía).

Definir los rasgos deseables de la población estadounidense mediante reformas o ausencia de reformas migratorias que atraigan a personas altamente calificadas, disuadan a más campesinos mexicanos de partir a ese país y garanticen la presencia de un ejército industrial no autorizado de 11 millones de trabajadores, da pie a que algunos autores postulen la existencia y el funcionamiento del Biopoder. Sin embargo, es necesario observar los límites de esa interpretación. Más que provenientes de un proyecto cupular gubernamental o empresarial, las reformas migratorias en Estados Unidos emanan de una arena de intereses contrapuestos y, a veces, sujeta a cambios repentinos. A lo largo de este ensayo hemos destacado que estos cambios repentinos ocurren con frecuencia en la geopolítica por el esfuerzo de movilizar a gran parte de la población para participar en una guerra. Fue así con la Segunda Guerra Mundial y el consecuente Programa Bracero y con la más reciente guerra de Irak y la “securitización” de la frontera. Los cambios pueden suceder, también, en la economía, como las crisis financieras seguidas de

deportaciones. Así, el marco analítico aportado por Foucault es valioso porque permite observar la conexión entre grandes acontecimientos poblacionales de orden militar, económico y migratorio.

Hemos visto que los partidarios de las tesis del Biopoder aluden también al racismo. La clara intención de evitar que el peso proporcional de una sola minoría, la mexicana, aumente en Estados Unidos (Huntington, 2004) es comúnmente denunciada aludiendo al término foucaultiano de “racismo de Estado”. Hoy, bajo los imperativos de la bioeconomía, en su versión de atracción de talentos, abundan los informes oficiales elaborados para el Congreso de Estados Unidos que apuntan, por ejemplo, a que los mexicanos y los centroamericanos son minorías menos deseables que otras porque cuentan con menos escolaridad (Kandel, 2011). Este tipo de informes existieron en su momento con respecto a irlandeses, judíos rusos y afroamericanos (mencionando sus supuestas debilidades respectivas y ocultando sus fortalezas como comunidades). Por ejemplo, estudios destacaban en los años cincuenta que los afroamericanos formaban familias supuestamente “desintegradas” —en realidad monoparentales o divorciadas— y, paradójicamente, hoy se omite decir que los mexicanos en Estados Unidos presentan las menores tasas de divorcio del país, que son las familias más unidas. Se cuestionan las bajas tasas de escolaridad de los mexicanos, como decíamos, pero se calla el hecho de que constituyen la minoría que más progresa académicamente en términos relativos.

Hemos visto que la causa última del “racismo de Estado” no puede identificarse meramente con la convicción acerca de una supuesta inferioridad racial de los mexicanos. Más bien, en el juego del discurso político (biopolítico), unos actores nombran fenómenos (“desunión familiar”, “analfabetismo funcional”) para ocultar otros fenómenos (“auge del movimiento por los derechos civiles”, “creciente influencia hispana”). Que se trata de un juego político es obvio cuando constatamos que el renacimiento de actitudes racistas (Ku Klux Klan, la organización Minutemen, las medidas extremas del *sheriff* Arpaio, etc.) coincide con el hecho de que la minoría hispanohablante de Estados Unidos es cada vez más influyente. En California y Texas, los políticos deben hablar español o, al menos, estudiarlo para emplear frases atractivas en sus campañas. Se trataba de más de 23.7 millones de posibles votantes latinos en 2012 (aunque sólo un poco más de la mitad de ellos, 12.5 millones, votaron realmente dicho año). Es obvio que, en el futuro, esta minoría podría influir significativamente en el resultado de una elección presidencial (Taylor *et al.*, 2012). El voto hispano se ha convertido en una preocupación mayor para el futuro de la democracia estadounidense debido a que en las elecciones de 2012 el 70 % de los latinos votaron por Obama (y recordemos que este voto ya fue importante para George W. Bush, quien logró captar 35 % de éste en Texas en 2000 y 44 % a nivel nacional en 2004). En California, el mismo estado donde en 1994 empezaron las iniciativas legales más ruidosas para restringir los derechos de los

indocumentados, la ola hispana rebasó poco después las tentativas de detener su influencia, mostrando así que el racismo antiinmigrante era una reacción política desesperada.

En todo caso, los análisis biopolíticos deben ir más allá de la especulación acerca de la influencia de la geopolítica y las crisis financieras en el desenlace de las reformas migratorias. Deben, incluso, ir más allá de la denuncia del racismo. La minoría mexicana en Estados Unidos es cada vez más poderosa y, paradójicamente, víctima de una de las crisis de derechos humanos más graves en la historia estadounidense. Las estimaciones acerca de la población no autorizada en Estados Unidos hasta la fecha la calculan en 11 millones. Los mexicanos constituyen aproximadamente el 60 % de esta población. Los 5.9 millones de mexicanos indocumentados que en 2014 viven en Estados Unidos están acompañados de aproximadamente diez millones de familiares que residen también allá. De ellos, 3.3 millones son menores de edad, algunos no autorizados pero la mayoría con nacionalidad estadounidense, y se encuentran en su gran mayoría en situación de pobreza y amenazados con la separación forzada con respecto a sus padres (Passel, 2014). Así, voluntaria o involuntariamente, la política que ha marcado a esas familias por el estatus migratorio de al menos uno de sus padres está determinando también su exclusión social. Por intrincadas razones de política interna estadounidense, ocurre que los trabajadores indocumentados pueden ser usados en la reconstrucción de Nueva Orleans luego del paso del huracán *Katrina* y enseguida repudiados y expulsados impunemente. Estas injusticias inaceptables deben ser señaladas por la opinión pública, y quizá también por las autoridades diplomáticas mexicanas. México podría señalar, respetuosamente, que la soberanía de Estados Unidos para decidir su política de seguridad y de empleo no debe concentrar todos sus efectos colaterales negativos en una misma minoría, la de los trabajadores mexicanos, y, sobre todo, no debe naturalizar una nueva versión de segregación racial. Como se observa, renunciar a esquemáticas teorías acerca del Biopoder no supone dejar de adoptar perspectivas críticas y militantes en un marco biopolítico. La filosofía posestructuralista a la que se adscribe Foucault muestra la importancia de consolidar una sociedad civil combativa, de ahí el título de su obra pionera sobre biopolítica: *Hay que defender la sociedad*.

## Bibliografía

- Agamben, G. (1998). *Homo sacer. Sovereign power and bare life* [1995]. Palo Alto: Stanford University Press.
- Álvarez Yágüez, J. (2013). *El último Foucault: voluntad de verdad y subjetividad*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Anguiano Téllez, M. E. (2010). Las políticas de control de fronteras en el norte y sur de

- México. En Anguiano Téllez, M. E. & y López Sala, A. M. (eds.), *Migraciones y fronteras. Nuevos contornos para la movilidad internacional* (161-184). Barcelona: Icaria Antrazyt.
- Binkley, S. & Capetillo, J. (eds.) (2010). *A Foucault for the 21st Century: Governmentality, biopolitics and discipline in the new millennium* (2009). Newcastle: Cambridge Scholars Publishing.
- Blanc, G. le & Terrel, J. (eds.) (2003). *Foucault au Collège de France: Un itinéraire*. Pessac: Presses Universitaires de Bordeaux.
- Bolaños, B. (2013). *Esclavos, migrantes y narcos. Acontecimiento y biopolítica en América del Norte*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Juan Pablos.
- Bröckling, U., Krasmann, S. & Lemke, T. (eds.) (2011). *Governmentality. Current issues and future challenges*. New York: Routledge.
- Bussolini, J. (2009). Michel Foucault's influence on the thought of Giorgio Agamben. En Binkley, S. & Capetillo, J. (eds.). *A Foucault for the 21st Century: Governmentality, biopolitics and discipline in the new millennium* (104-121). Newcastle: Cambridge Scholars Publishing.
- Chauvin, S. (2010). *Les agences de la précarité. Journaliers à Chicago*. París: Seuil.
- Esposito, R. (2004). *Bíos. Biopolítica e filosofía*. Turín: Einaudi.
- Estévez, A. (2014). *Derechos humanos, migración y conflicto: hacia una justicia global descolonizada*. México: Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN)-UNAM.
- Falzon, C., O'Leary, T. & Sawicki, J. (eds.) (2013). *A companion to Foucault*. Oxford: Wiley-Blackwell.
- Foucault, M. [1976] (1984). *Historia de la sexualidad 1. La Voluntad de saber*, México: Siglo XXI.
- Foucault, M. (1994). Le sujet et le pouvoir (1982). En *Dits et écrits* (tomo IV, 222-241). París: Gallimard.
- Foucault, M. (1988). *Technologies of the self. A seminar with Michel Foucault*. Editado por L. H. Martin, H. Gutman y P. H. Amherst: University of Massachusetts Press.
- Foucault, M. (1997). *Il faut défendre la société* [1975-1976]. París: Gallimard.
- Foucault, M. [2004a] (2006). *Seguridad, territorio, población*. Curso en el Collège de France (1977-1978). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2004b). *Naissance de la biopolitique* [1978-1979]. París: Gallimard.
- Genova, N. de (2004). The legal production of Mexican/migrant 'illegality'. *Latino Studies*, 2, 160-185.
- Grosfoguel, R. (2012, enero-junio). El concepto de "racismo" en Michel Foucault y Frantz Fanon: ¿teorizar desde la zona del ser o desde la zona del no-ser? *Tabula Rasa*, 16, 79-102. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=39624572006>
- Henderson, T. J. (2011). *Beyond borders. A history of Mexican migration to the United States*. Chichester: Wiley-Blackwell.
- Hobsbawm, E. (2010). *Historia del siglo xx* (24ª ed.). Barcelona: Crítica.

- Huntington, S. (2004). *Who are we? The challenges to America's national identity*. Nueva York: Simon & Schuster.
- Kandel, W. A. (2011). *The U.S. foreign-born population: Trends and selected characteristics*. Congressional Research Service. Recuperado de <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/R41592.pdf>
- Lazzarato, M. (2006). Del biopoder a la biopolítica. En Exposito, M. (ed.), *Brumaria 7. Arte, máquinas, trabajo inmaterial* (pp. 83-91). Madrid: Brumaria, A.C.
- Lemke, T. (2011). Beyond Foucault. From biopolitics to the government of life. En Bröckling, U., Krasmann, S. & Lemke, T. (eds.) *Governmentality. Current issues and future challenges* (165-184). New York: Routledge.
- Lessenich, S. (2011). Constructing the socialized self: Mobilization and control in the 'active society'. En Bröckling, U., Krasmann, S. & Lemke, T. (eds.), *Governmentality. Current issues and future challenges* (304-320). New York: Routledge.
- Massey, D. (2014). Pasado y futuro de la migración indocumentada en Norteamérica. Conferencia magistral dictada el 27 de mayo de 2014 en el Seminario Universitario de Estudios Migratorios, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Milchman, A. & Rosenberg, A. (2009). The final Foucault: Government of the others and government of the self. En Binkley, S. & Capetillo, J. (eds.) *A Foucault for the 21st Century: Governmentality, biopolitics and discipline in the new millennium* (62-71). Newcastle: Cambridge Scholars Publishing.
- Passel, J. (2014). Las nuevas tendencias de la migración internacional contemporánea. Conferencia magistral dictada el 17 de septiembre de 2014 en el VI Seminario Internacional Migración en los Albores del Siglo XXI, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Piketty, T. (2014). *Capital in the 21st century*. Cambridge: Harvard University Press.
- Portes, A. & Rumbaut, R. G. (2010). *América inmigrante*. Barcelona: Anthropos Editorial, Instituto de Estadística de Andalucía.
- Quijano, A. (2014). *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*. Buenos Aires: CLACSO.
- Read, J. (2009). A genealogy of Homo-economicus: Foucault, neoliberalism and the production of subjectivity. En Binkley, S. & Capetillo, J. (eds.). *A Foucault for the 21st Century: governmentality, biopolitics and discipline in the new millennium* (2-15). Newcastle: Cambridge Scholars Publishing.
- Taylor, P., Gonzalez-Barrera, A., Passel, J.L. & Lopez, M.L. (2012). *An awakened giant: The Hispanic electorate is likely to double by 2030*. Washington, D.C.: Pew Hispanic Center.
- United States Department of Labor, Bureau of Labor Statistics (2014). Annual average household data. *Employment & Earnings Online*. Recuperado de [http://www.bls.gov/opub/ee/2014/cps/annavg2\\_2013.pdf](http://www.bls.gov/opub/ee/2014/cps/annavg2_2013.pdf)

# El Congreso estadounidense y Obama: propuestas, posiciones y acciones ante el fracaso de una reforma migratoria integral

*Mónica Verea*

Centro de Investigaciones sobre América del Norte-UNAM

Recepción: 30/09/2014 Aceptación: 20/11/2014

**Resumen** Este ensayo describe, en primer término, los patrones históricos del debate migratorio en Estados Unidos ante la posibilidad de aprobar una reforma migratoria. Se analizan las principales leyes federales y las enmiendas aprobadas durante los últimos años del siglo xx. Se examinan los proyectos de ley que se han venido discutiendo a lo largo del siglo xxi a raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001: el proyecto de ley bipartidista sobre una reforma migratoria integral denominado Ley de Seguridad Fronteriza, Oportunidad Económica y Modernización Migratoria de 2013 (S. 744) y las iniciativas en materia de migración que ha propuesto la Cámara de Representantes, ambos desde la perspectiva de los enfoques expansivo y restrictivo. Se describe la presión ejercida por múltiples grupos de presión con el fin de influir principalmente en el Congreso para que apruebe una reforma migratoria integral. Se plantean los principales lineamientos de la política migratoria del presidente Obama durante su primera gestión (2009-2013), insertos en una aguda crisis económica, y cómo en virtud de la frustración por el congelamiento de la reforma migratoria integral en la Cámara de Representantes y en vísperas de su reelección aprueba medidas ejecutivas como la Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA, por sus siglas en inglés) y posteriormente la Acción Diferida para la Responsabilidad Parental (DAPA, por sus siglas en inglés), y se evalúan sus consecuencias.

**PALABRAS CLAVE:** políticas migratorias Bush/Obama, debate y reforma migratoria integral, proyecto de ley S. 744, grupos de presión, empresarios, sindicatos, latinos, iglesia, acciones ejecutivas DACA y DAPA.

**Abstract** The essay describes the historical patterns of the immigration debate in the United States. The main federal migration laws and their amendments are analyzed during the last years of the twentieth century. The bills that have been discussed throughout the first years of the xxi century post 9/11

terrorist attacks are thoroughly examined: the bipartisan bill on comprehensive immigration reform called Border Security, Economic Competitiveness, and Immigration Modernization Act of 2013 (S. 744) and the initiatives on migration that has proposed the House of Representatives, both analyzed from the perspective of expansive and restrictive approaches. It also describes the pressure exerted by multiple interest groups, in order to influence Congress to pass a comprehensive immigration reform. The main objectives of President Obama's immigration policy presented during his first term (2009-2013) are examined, inserted in an acute economic crisis. Under the frustration of a freeze comprehensive immigration reform in the House of Representatives and on the eve of his reelection it is analyzed the approval of highly controversial executive actions like DACA (Deferred Action for Childhood Arrivals) and, during his second term, DAPA (Deferred Action for Parental Accountability), assessing its consequences.

KEYWORDS: migration policies Bush/Obama, immigration debate and comprehensive immigration reform bill S. 744, pressure groups, employers, unions, Latinos, church, executive actions DACA and DAPA.

## Introducción

La expectativa de aprobación de una reforma migratoria integral por el Congreso ha estado latente en la sociedad estadounidense durante los últimos años. Tanto asociaciones civiles y organizaciones no gubernamentales como algunos grupos pro migrantes han luchado porque esta reforma incluya la admisión de una mayor cantidad de migrantes, así como una posible amnistía o legalización de muchos de los 11.7 millones de indocumentados que residen actualmente en Estados Unidos. Otros sectores de la sociedad han expresado su apoyo para que, de aprobarse una reforma migratoria, sea de corte restrictivo, es decir, enfocada en limitar la entrada de migrantes, así como en reforzar y vigilar aún más su ya reforzada frontera con México, pues estiman que su país ha admitido demasiados inmigrantes y debe establecer fuertes límites a su ingreso.

En este ensayo se analiza el debate migratorio en Estados Unidos durante los primeros 14 años del siglo XXI. Para iniciar se describen, a manera de antecedentes históricos y en términos muy generales, las principales leyes federales y sus enmiendas aprobadas durante los últimos años del siglo XX. Se describen también los proyectos de ley que se han venido discutiendo a lo largo del siglo XXI a raíz de

los ataques terroristas de septiembre de 2001: el proyecto de ley bipartidista sobre una reforma migratoria integral denominado Ley de Seguridad Fronteriza, Oportunidad Económica y Modernización Migratoria de 2013 (S. 744), el cual significó un parteaguas en el debate migratorio. Se esbozan las iniciativas en materia de migración que ha propuesto la Cámara de Representantes en contraposición al proyecto del Senado. Se analizan ambas propuestas, desde la perspectiva del enfoque expansivo —aumento en la aceptación del número de inmigrantes— y del restrictivo —limitar el número de admisiones—, así como la presión ejercida por varios sectores pro inmigrantes con el fin de reformar su sistema migratorio disfuncional. Se examina la posición del presidente Barack Obama durante su primera gestión en torno a una reforma migratoria integral y se plantea que, dada la grave crisis económica de fines de la década pasada, el presidente mantuvo su energía y sus prioridades enfocadas principalmente en la aprobación del programa *Obama-care*, las medidas de rescate económico y la regulación financiera. En contra de sus “promesas”, aplicó una política migratoria sumamente restrictiva y aumentó en forma significativa la deportación de indocumentados. Se describe cómo a partir de su reelección —apoyada por el 65 % de los latinos— Obama prometió nuevamente reformar la política migratoria, a la que consideró su principal prioridad para su segundo mandato, que inició en enero de 2013, y trasladó el tema de la reforma migratoria al debate nacional ante las elecciones de medio término de 2014. Finalmente, se analizan las consecuencias de las acciones ejecutivas de Obama denominadas DACA y DAPA, así como su posición ante el incremento significativo de la migración de niños extranjeros no acompañados.

## Reformas migratorias en la historia reciente: principales leyes aprobadas en las últimas décadas del siglo XX

Durante la década de los setenta y los primeros años ochenta del siglo pasado, el flujo de migrantes indocumentados aumentó en forma considerable, lo cual causó muchas inquietudes y debates agudos en la opinión pública estadounidense. Con el objeto de resolver el problema del creciente flujo de indocumentados, el Congreso aprobó una nueva enmienda a la ley de inmigración: la Ley de Reforma y Control a la Inmigración de 1986, mejor conocida como IRCA (Immigration Reform and Control Act). Su principal objetivo era la legalización o amnistía de la población extranjera indocumentada en Estados Unidos. Se legalizó a alrededor de tres millones de inmigrantes, entre ellos aproximadamente dos millones de mexicanos.<sup>1</sup> Por primera vez,

<sup>1</sup> El programa de legalización se aplicó a diferentes categorías de migrantes. Por un lado, a quienes hubiesen permanecido trabajando desde 1982 en forma continua; de esta manera la obtuvieron

se estableció la medida de sancionar a los patrones que contraten indocumentados a sabiendas de que lo son, la cual ha sido muy laxamente aplicada desde entonces, pues se ha castigado más al indocumentado que al empleador por contratarlo.

A finales de la década de los ochenta, el tema de la competitividad internacional había cobrado gran importancia en el marco del fenómeno de la globalización. Fue muy discutido el papel económico que los inmigrantes desempeñaban en una economía cada vez más tecnificada. Simultáneamente, sus tasas bajas de natalidad planteaban la conveniencia de admitir nuevos flujos migratorios. Por ello se aprobó la Ley de Inmigración de 1990, la cual tuvo como objetivo propiciar una inmigración mejor educada y más calificada.<sup>2</sup> Por primera vez se estableció un límite a la admisión de trabajadores de alta capacitación (H-1B) a 65,000 visas anuales a pesar de que en años posteriores había aumentado dicha cuota, de acuerdo con la enorme demanda de este tipo de trabajadores. Además se crearon otras categorías para trabajadores calificados: la H-1A para enfermeras y O y P, Q y R para científicos destacados, artistas, atletas y personas empleadas en la industria del entretenimiento, religiosos y trabajadores con habilidades especiales.

En los primeros años noventa, a pesar de la amnistía ofrecida en 1986, el flujo de indocumentados continuó aumentando y el gobierno de Clinton estimó conveniente, en el marco del paradigma de la seguridad, incrementar el control de la frontera estadounidense con la puesta en marcha de múltiples operaciones fronterizas a partir de 1993, entre las que destacan: la operación Gatekeeper en California, Blockade y Hold the Line en Texas y Nuevo México y Safeguard en Arizona, con las cuales se puso en marcha una nueva política de reforzamiento de la frontera. Estas operaciones también se consideraron contrarias al espíritu de “integración” que perseguía el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), puesto en marcha en 1994. En dicha década surgió también un fuerte debate antiinmigratorio, que centró su atención en los aspectos negativos de los inmigrantes y sus efectos en la economía. Como resultado de ello, se acrecentaron las propuestas, iniciativas y reformas de ley, muchas de ellas a escala estatal, que afectan los intereses y la seguridad de los inmigrantes, tales como la anticonstitucional y xenófoba Propuesta 187 en California, que pretendía negar los servicios sociales (educación, salud, vivienda, etc.) a los inmigrantes. Esta propuesta significó un parteaguas, pues originó otras iniciativas en múltiples estados y a nivel federal, como la Ley de Responsabilidad Inmigrante

---

1,757,957 migrantes (70 % de ellos mexicanos: 1,230,457); y, por el otro, se otorgó residencia temporal a trabajadores agrícolas especiales (*Special Agricultural Workers*, SAW por sus siglas en inglés) que pudiesen demostrar haber trabajado noventa días seguidos en el sector agrícola, con lo que se favoreció a 480,971 mexicanos (81.5 % del total) (González Gutiérrez, 1993, pp. 224-225).

<sup>2</sup> Con fórmulas complejas, se marcaron límites a las categorías de reunificación familiar y se establecieron prioridades para los parientes más inmediatos. La proporción de visas para profesionales altamente capacitados con base en el empleo se incrementaron en 70 %.

y Reforma a la Inmigración Ilegal de 1996 (Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act, IIRIRA), la cual también pretendió reducir el acceso a los inmigrantes legales a los programas de bienestar social, además de controlar más eficazmente la inmigración indocumentada (García y Griego & Vereza, 1998, pp. 107-134). Es de destacar que esta ley cambió drásticamente los aspectos legales y prácticos del control migratorio, sobre todo en términos de inadmisibilidad, para las personas que se encuentran en forma no autorizada en Estados Unidos. Un hecho significativo es que la IIRIRA abolió el procedimiento de audiencias de deportación y exclusión que había existido durante muchos años, con lo cual eliminaron muchos de los derechos individuales de los indocumentados sujetos a deportación.<sup>3</sup>

En forma simultánea se aprobó la Ley de Bienestar Social (Personal Responsibility and Work Opportunity Act PRWORA), la cual suprimió ciertos beneficios sociales para inmigrantes legales pese a que se les obliga a aportar sus cuotas al seguro social mediante el pago de impuestos. A partir de entonces, los extranjeros no autorizados sólo tienen derecho a servicios médicos de urgencia, almuerzos escolares y otros programas nutricionales, vacunas y ayuda de corto plazo en caso de auténtico desastre. Es curioso que estas leyes se aprobaran en pleno *boom* económico estadounidense.

Esta situación incentivó a muchos migrantes indocumentados a naturalizarse, y en algunos casos a perseguir la doble nacionalidad. Durante el gobierno de Zedillo, la aprobación de la Ley de no Pérdida de Nacionalidad, que entró en vigor en enero de 1998, sentó las bases para que los mexicanos, desprotegidos en el exterior, pudiesen optar por obtener la doble nacionalidad y con ello ejercer plenamente sus derechos en su lugar de residencia, en igualdad de circunstancias respecto a los nacionales del país receptor. Desde entonces los residentes legales en Estados Unidos pudieron solicitar su naturalización, muy poco demandada hasta entonces por los migrantes mexicanos.

## Propuestas hacia una reforma migratoria integral en el siglo XXI

### *Los ataques terroristas: consecuencias en el debate migratorio durante la administración de George W. Bush (2001-2009)*

Alarmado por los ataques terroristas de septiembre de 2001, durante su primera administración (2001-2005), el presidente George W. Bush se abocó a revisar los lineamientos de la política migratoria estadounidense —principalmente respecto a

<sup>3</sup> La IIRIRA estableció el procedimiento de “remoción expedita”, mediante el cual un extranjero que cruza a territorio estadounidense sin documentos o con documentos fraudulentos puede ser expulsado sin

la asignación de visas temporales— y reforzar en extremo la vigilancia fronteriza, poniendo mayor énfasis en la seguridad en la política migratoria.<sup>4</sup> Por considerarla insuficiente, se reformó la estructura del Servicio de Inmigración y Naturalización (SIN) y se creó el Departamento de Seguridad Nacional (Department of Homeland Security, DHS) como parte del proyecto denominado Estrategia Nacional para la Seguridad Territorial. En realidad el SIN fue sustituido por el Servicio de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos (US Citizenship and Immigration Services, CISIS), dependencia del DHS encargada del manejo de visas y naturalizaciones, refugio y asilo; la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza (Customs and Border Protection,<sup>5</sup> CBP) y el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas de Estados Unidos (US Immigration and Customs Enforcement, ICE), que aplican la ley migratoria federal ya que vigilan y revisan el ingreso de bienes y personas en todos los puntos de entrada al territorio estadounidense. En forma simultánea, la administración Bush promovió activamente la aprobación de leyes de largo alcance orientadas a vigilar no sólo a los terroristas sino también a los migrantes en su territorio y a todo extranjero sin documentos que tenga la intención ingresar a ese país. Las de mayor importancia son: la Ley Patriota<sup>6</sup> (USA PATRIOT Act) para el control de terroristas, indocumentados, narcotraficantes y lavado de dinero, y la Ley de Seguridad Fronteriza Reforzada y de Reforma de Visas de Entrada (Enhanced Border Security and Visa Entry Reform of 2002, ESVERA).<sup>7</sup>

---

audiencia alguna. Además, se les quitó a los tribunales la facultad de revisar judicialmente cualquier orden de remoción (García y Griego y Vereá, 1997, pp. 87-97).

<sup>4</sup> Entre las principales acciones se encuentran: trabajar con sus vecinos para compartir información entre las agencias de inteligencia y de servicio secreto; construir dobles y triples muros; implantar métodos de alta tecnología. Incrementó significativamente el presupuesto y el número de agentes de la Patrulla Fronteriza para aprehender migrantes clandestinos; se apoyó temporalmente a la Patrulla Fronteriza con 6,000 miembros de la guardia nacional, es decir, se emprendieron cuantiosas acciones para “refronterizar” aún más la frontera sur (Vereá, 2008).

<sup>5</sup> La CBP es responsable de regular y facilitar el comercio internacional, cobrar impuestos, aplicar las leyes de comercio, aprehender a extranjeros irregulares, detectar drogas, contrabando y otras responsabilidades.

<sup>6</sup> La Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act (USA Patriot Act), aprobada por el Congreso un año después de los actos terroristas, incrementa los poderes para aplicar la ley en la búsqueda, monitoreo, detención y deportación de sospechosos de terrorismo. Autoriza triplicar el número de agentes de la Patrulla Fronteriza e inspectores a lo largo de la frontera con Canadá, que hasta entonces prácticamente no se vigilaba, y suficiente presupuesto para llevar a cabo mejoras tecnológicas. La ley estipula también que la Oficina Federal de Investigaciones (FBI, por sus siglas en inglés) compartiera información de sus bases de datos de criminales con el Departamento de Estado.

<sup>7</sup> Esta ley estableció métodos de alta tecnología como el programa US-VISIT, mediante el cual se pueden compartir bases de datos regionales; la emisión de pasaportes que puedan ser leídos por máquinas y la identificación con datos biométricos; establecimiento de la tarjeta “inteligente”, que identifica al

Durante su segundo periodo como presidente (2005-2009), Bush estuvo trabajando con congresistas de ambos partidos para llegar a un consenso en el marco de un plan que propuso al final de su primera gestión, el cual incluía medidas tales como “normalizar” el estatus de ciertos trabajadores extranjeros, reforzar el control fronterizo y establecer un posible programa de trabajadores huéspedes,<sup>8</sup> entre otras iniciativas.

En septiembre de 2006, el Congreso aprobó la Ley del Cerco Seguro (Secure Fence Act), con un presupuesto de 1,200 millones de dólares para construir el famoso doble muro de 700 millas de longitud, como lo había propuesto el congresista por Wisconsin James Sensenbrenner en diciembre de 2005 con la iniciativa (HR 4437), que tanta polémica e ira causó principalmente entre los migrantes indocumentados latinos. Ello detonó las inéditas y multitudinarias marchas y manifestaciones de migrantes con y sin documentos, sorprendentemente bien organizados, que llenaron las calles de muchas ciudades en 2006. La presión ejercida por la Casa Blanca, la importante presencia de los manifestantes latinos en diversos puntos de Estados Unidos y las continuas presiones ejercidas por empresarios por su insaciable apetito de contratar mano de obra indocumentada y barata, influyeron para que el Senado aprobara el proyecto de ley S. 2611, que incluía medidas de seguridad fronteriza, un proceso de legalización y un programa de trabajadores temporales.<sup>9</sup>

Una año después, en junio de 2007, el Senado tuvo la oportunidad de aprobar un proyecto de ley de reforma migratoria integral bipartidista novedosa, ambiciosa y jamás pensada, la Ley de Seguridad Fronteriza, Oportunidad Económica y Modernización Migratoria (Secure Borders, Economic Opportunity and Immigration Reform Act) de 2007 (S. 1348), que fracasó por tercera vez en dos años. La tardía intervención y tímida presión del presidente Bush influyó poco ante los republicanos ultraconservadores, cada vez más reaccionarios, para persuadir a la

---

portador por medio de técnicas biométricas (huella digital y patrón de la retina); contratación de un número mayor de agentes de la Patrulla Fronteriza. Se estableció el Student and Exchange Visitor and Information Service (SEVIS), con el fin de monitorear la presencia de estudiantes inscritos en instituciones educativas estadounidenses, entre otras.

<sup>8</sup> Se estipulaba que los trabajadores temporales podrían tener una visa por tres años, que podría ser renovada por tres años más. Después deberían regresar a sus lugares de origen.

<sup>9</sup> Se planteaban medidas restrictivas como reforzar la seguridad en la frontera con la contratación de más agentes de la Patrulla Fronteriza; multar hasta por 20,000 dólares a empleadores que contrataran a trabajadores no autorizados. Asimismo, medidas permisivas como emprender un Programa de Trabajadores Temporales (PTT) mediante el cual se contrataría a 200,000 extranjeros cada año durante tres años, con la posibilidad de renovarla una vez. Después de cuatro años de permanencia podrían solicitar una “tarjeta verde”. También se planteó establecer un programa de legalización para migrantes indocumentados que han vivido durante cinco años o más en el país y para los que han residido entre dos y cinco años, quienes tendrían que salir de Estados Unidos y registrarse para poder obtener un permiso temporal de trabajo hasta que cumplan cinco años de estadía.

mayoría del Senado sobre la importancia de aprobar esta reforma migratoria. Los conservadores restriccionistas se opusieron principalmente al programa de amnistía porque les daría a los inmigrantes “ilegales” la posibilidad de un eventual “paso a la ciudadanía”. Cabe destacar que el ideólogo Peter Schuck considera que existen corrientes de opinión denominadas restriccionistas, que en general estiman que sus sociedades ya tienen suficientes migrantes y es necesario limitar la inmigración por diversas razones, motivos o principios, poniendo desde modestos límites hasta hacer reducciones significativas. Esta corriente es contraria a la de los expansionistas, quienes propician el ingreso de cuantiosos flujos migratorios tratando de influir sobre los representantes de las instancias responsables —congresos o parlamentos— de facilitar su ingreso.<sup>10</sup> Se hicieron sentir las presiones de republicanos que consideraban que otorgar más visas de trabajo temporal a extranjeros afectaría a los nacionales y que un programa de trabajadores huéspedes atraería también a migrantes no autorizados, como sucedió con el Programa Bracero, vigente de 1942 a 1964.

En forma simultánea, con la premisa de que el Congreso federal no actuaba en el tema migratorio, casi todas las legislaturas estatales discutieron y aprobaron agresivas medidas de control migratorio en contra de la presencia de migrantes indocumentados, lo que propició un fuerte incremento en los sentimientos y las actitudes antiinmigrantes. Entre 2005 y 2011, los proyectos de ley o las resoluciones relacionadas con la inmigración en múltiples estados pasaron de 300 a 1,607, y la aprobación de ellas aumentó de 39 a 267. La mayoría de las regulaciones y leyes discutidas y aprobadas han sido de corte punitivo/restrictivo para la migración indocumentada, que ha ido creciendo exponencialmente, en algunos estados en mayor medida que en otros (Verea, 2012). Son muy pocas las iniciativas aprobadas que buscan una mayor integración y el bienestar de los migrantes. Aunque las iniciativas difieren de un estado a otro, Arizona ha sido uno de los más “prolíficos” y Alabama el más agresivo, tal vez porque ha experimentado un rápido crecimiento de su población de inmigrantes indocumentados; en este último estado se aduce que ellos han influido en cambios culturales y causado fricción y tensiones con los residentes, lo cual se refleja en el aumento del sentimiento antiinmigrante. En 2010, Arizona aprobó la iniciativa de ley antiinmigrante más radical: la SB 1070, que sienta un precedente histórico para varios estados.<sup>11</sup> En 2012, el tribunal llegó a la decisión histórica de rechazar gran parte de ella. Esta disposición es considerada una victoria parcial para el gobierno de Obama, que había presentado una demanda para bloquear varias partes de la ley (Chishti & Hipsman, 2013a).

<sup>10</sup> Para un análisis más amplio véase Verea (2012).

<sup>11</sup> Esta ley establece que los agentes o autoridades estatales pueden verificar la situación migratoria de personas sospechosas de estar en el país sin documentos migratorios (Verea, 2010).

La aprobación de leyes y ordenanzas locales ha causado daños inéditos a migrantes indocumentados, les envía un mensaje de exclusión y rechazo y polariza aún más el debate sobre el tema a nivel federal. Estas iniciativas han tenido una influencia importante en la opinión pública y ayudado a crear una atmósfera antiinmigrante que parece justificar que se establezcan políticas de inmigración más restrictivas.

### *Propuestas hacia una reforma migratoria integral en el Congreso*

El tema de una reforma migratoria prácticamente desapareció del debate nacional de 2007 a 2012, pero resurgió en la campaña de reelección del presidente Barack Obama. La crisis económica iniciada en 2008 tuvo gran influencia en este silencio debido a que el Congreso y el ejecutivo se concentraron en resolver los graves problemas económicos causados por la crisis financiera mundial. La urgencia de realizar una reforma migratoria integral a su sistema inoperante desapareció con esta situación. No obstante, con la incipiente recuperación económica y el proceso de reelección de Obama, resurgió el debate entre ambas cámaras del Congreso. El Senado aprobó un proyecto de ley de carácter bipartidista, que se encuentra congelada en la Cámara de Representantes. Por su parte, ésta ha propuesto varias iniciativas que se describen a continuación.

#### La propuesta del “The Gang of Eight” en el Senado

Un grupo bipartidista de ocho senadores —llamado “The Gang of Eight” (G-8)—, compuesto por cuatro demócratas y cuatro republicanos, aprobó el ya mencionado proyecto de Ley de Seguridad Fronteriza, Oportunidad Económica y Modernización Migratoria de 2013 (S. 744) con el apoyo de 14 republicanos y todos los demócratas del Senado: 68 contra 32 votos (*El Nuevo Herald*, 2013). Esta ley tiene como objetivo establecer un programa de legalización, otro de trabajadores huéspedes y modificar al sistema de visas, así como incrementar significativamente la seguridad (Chishti & Hipsman, 2013a).

Con el paso de los años, los congresistas han establecido en sus propuestas o proyectos de ley relativos a la inmigración un balance entre las iniciativas restrictivas para reducir y controlar la inmigración y aquellas permisivas o expansivas para permitir la entrada de nuevos inmigrantes, lo cual mantiene una frontera semiabierta a trabajadores, siempre y cuando se tomen medidas que propicien un mayor control y seguridad ante la llegada de extranjeros. De esta manera, el *The Gang of Eight* propuso en su proyecto S. 744 iniciativas tanto expansivas como restrictivas.

## Iniciativas expansivas

1. *Programa de legalización.* A los inmigrantes no autorizados se les permitiría solicitar la visa de Inmigrante Provisional Registrado (Registered Provisional Immigrant, RPI) sólo después de que el DHS haya instrumentado medidas de seguridad fronteriza. El migrante provisional eventualmente podrá cambiar su situación a la de residente permanente si cumple varios requisitos: pagar multas e impuestos, comprobar su historial de empleo y aprender inglés. Para obtener la residencia permanente deberá permanecer diez años, y tres años más para obtener la ciudadanía. Es decir, se establece un largo camino de 13 años para naturalizarse.

2. *Modificaciones al sistema de visas.* Se proponen cambios en gran escala al sistema de inmigración legal. Para la admisión de inmigrantes permanentes se propone incrementar el volumen de ellos cada año (en 2013 se admitió a 990,553 residentes permanentes, 14 % procedentes de México, el país que más visas recibe). Simultáneamente se plantea introducir un sistema de admisión por méritos, como el sistema de puntos canadiense, con el fin de seleccionar a los inmigrantes por sus atributos (educación, experiencia laboral y dominio del inglés, entre otros). También se propone aumentar la asignación de visas basadas en el empleo (en 2013 se otorgaron 144,000, que representan el 14 % de todas las admisiones). Asimismo se pretende cambiar el sistema de admisiones basado en la familia por otro que admita exclusivamente a la familia nuclear (padres e hijos). Es importante destacar que en 2013 el 66 % del millón de visas otorgadas para inmigrantes permanentes fue a través de las categorías basadas en la reunificación familiar.

3. *Admisión de migrantes temporales.* Se propone aumentar el número de visas temporales H-1B (para trabajadores de alta calificación) de 65,000 por año a una gama flexible de 115,000 a 180,000 trabajadores extranjeros. Asimismo se propone crear un Programa de Trabajadores Temporales Extranjeros (PTTE), que admitiría entre 20,000 y 200,000 de ellos al año en ocupaciones de media y de baja calificación, con base en una fórmula que tomaría en consideración las condiciones económicas y del mercado laboral nacional. Este sustituiría el programa de visas para trabajadores agrícolas (H-2A) por uno diseñado para facilitar la contratación de éstos. Es importante destacar que existen dos programas de visas para el ingreso de trabajadores de baja capacitación: H-2A para trabajadores agrícolas temporales (se admite aproximadamente a 65,000 anuales y no tienen un límite) y H-2B para trabajadores temporales no agrícolas, que generalmente ocupan puestos de trabajo en el sector servicios, principalmente en la construcción, emparadoras y hoteles. Se añadiría un nuevo tipo de visa, la visa W, de las que se otorgarían hasta 220 mil para trabajadores menos calificados durante un período de tres años. Éstos podrían traer a sus cónyuges e hijos, a quienes se les permitiría trabajar. Para los agricultores, el proyecto del Senado otorgaría más de 112 mil nuevas visas al año, cifra

que podría aumentar o disminuir a criterio del Departamento de Agricultura. Los agricultores han ejercido presión para que se establezca un mayor número de visas para trabajadores agrícolas temporales.

#### Iniciativas restrictivas

1. *Seguridad en las fronteras.* Se propone incrementar la seguridad en la frontera y en el interior del país. Con un presupuesto de 46,000 millones de dólares, se pretendería que aumentaran los agentes de la Patrulla Fronteriza de los 21,600 actuales a 38,405, crecer al doble el muro fronterizo entre ambos países y aumentar los dispositivos de vigilancia de alta tecnología. En virtud de que sólo se vigila el ingreso pero no la salida, se crearía un sistema de salida electrónico en la frontera y en los puertos aéreos y marítimos de la nación para el año 2015.

2. *Seguridad en el interior.* En un periodo de cinco años, todos los empleadores estarán obligados a utilizar un sistema para verificar electrónicamente el estatus migratorio como el E-Verify.

#### Respuesta de la Cámara de Representantes

La posición de la Cámara de Representantes a una reforma migratoria integral ha sido tajante al no apoyar el proyecto de ley del Senado (S. 744). Considera que dicho proyecto beneficiaría principalmente a indocumentados y algunos sectores que han logrado plasmar en ella sus intereses mediante un rutinario cabildeo. Plantea elaborar una “reforma en pedazos o en partes”, que incluirá reformas necesarias paso a paso y no una gran reforma integral, acorde a las necesidades del país.

El presidente (*speaker*) de la Cámara de Representantes, John Boehner, republicano de Ohio, ha establecido la regla *Haestert*, la cual estipula que ningún proyecto de ley se presentará a votación a menos que la mayoría de la mayoría haya mostrado su apoyo (Hastings, 2013).

Los comités Judicial de la Cámara y de Seguridad Nacional han propuesto cuatro proyectos de ley que constituyen algunas piezas de la reforma migratoria propuesta por el Senado y también requieren el consenso de la mayoría de la mayoría para pasarlos al pleno de la Cámara de Representantes (*Migration News*, 2013). Para mayor claridad y congruencia con el análisis hecho de la propuesta del Senado, también se clasifican las iniciativas en expansivas y restrictivas.

#### Iniciativas expansivas

1. *Programa de legalización.* Si bien a la mayoría de los republicanos de la Cámara de Representantes le parece poco realista una deportación masiva de indocumentados y que un programa de legalización sería de gran beneficio para la economía, tam-

bién considera que constituiría un incentivo para emigrar a Estados Unidos, premiaría a los que violaron la ley y sería una carga significativa para los servicios públicos.

2. *Modificaciones al sistema de visas.* Se proponen cambios a gran escala en el sistema de inmigración poniendo especial énfasis en la admisión de inmigrantes con alta capacitación, así como aumentar el límite establecido de visas para trabajadores altamente capacitados H1-B a 155,000 anuales y se otorgarían 40,000 visas adicionales a estudiantes de posgrado. A sus esposos(as) se les autorizaría trabajar durante su estancia y se crearía una visa para *entrepreneurs* a través de la propuesta Skills Visa Act (HR 2131).<sup>12</sup>

3. *Establecimiento de programa de trabajadores temporales.* El proyecto Ley de Trabajadores Huéspedes Agrícolas (The Agricultural Guestworker or AG Act, HR 1773)<sup>13</sup> crearía un programa de trabajadores temporales agrícolas y no agrícolas sin la posibilidad de obtener residencia permanente. Reemplazaría a las visas H2-A por las visas H2-C. Propone admitir alrededor de 500,000 extranjeros al año para trabajos agrícolas, lo cual sería determinado por el Departamento de Agricultura y podrían solicitarla migrantes indocumentados.

#### Iniciativas restrictivas

1. *Seguridad en las fronteras.* Se aprobó el proyecto de Ley de Resultados de Seguridad Fronteriza (HR 1417) y la Ley SAFE (HR 2278),<sup>14</sup> la cual concede a las autoridades estatales y locales hacer cumplir la ley federal para investigar, identificar, detener, arrestar y encarcelar a inmigrantes indocumentados, según el proyecto de ley. Amenaza con que si un estado prohíbe a su fuerza policial el uso de dichas facultades, se le negará el financiamiento federal para la aplicación de la ley.

2. *Seguridad en el interior.* El proyecto de Ley para una Fuerza Laboral Legal (The Legal Workforce Act, HR 1772)<sup>15</sup> requeriría que todos los empleadores verificaran el estatus migratorio de los empleados, utilizando el sistema E-Verify en un plazo de dos años (más rápidamente que la del Senado).

Si bien el presidente de la Cámara de Representantes insiste en que la reforma migratoria “no ha muerto” y considera que su sistema migratorio debe reformarse, su posición ha sido tajante en contra de una reforma migratoria integral.

<sup>12</sup> Presentada por Darrell Issa, representante republicano de California. Aprobada ante el Comité del Congreso con 20 votos a favor y 14 en contra el 27 de junio de 2013.

<sup>13</sup> Presentada por Goodlatte, representante republicano de Virginia, y aprobada con 20 votos a favor y 16 en contra el 19 de junio de 2013.

<sup>14</sup> Presentada por los representantes republicanos Goodlatte de Virginia y Gowdy de Carolina del Sur. Fue aprobada por el Comité Judicial del Congreso por 20 votos a favor y 15 en contra el 18 de junio de 2013.

<sup>15</sup> Presentada por el representante republicano Lamar Smith (R-TX) y aprobada con 22 votos a favor y 9 en contra por el Comité Judicial del Congreso el 26 de junio de 2013.

## *Presión ejercida por sectores pro inmigrantes para la aprobación de una reforma migratoria integral*

Los activistas pro inmigrantes han estado presionando durante los últimos años a favor de una reforma migratoria integral que beneficie a los aproximadamente 11 millones de indocumentados que se encuentran en Estados Unidos cada vez más segregados. Entre ellos se encuentran:

1. *Asociaciones civiles*. Las principales asociaciones civiles que en el pasado se habían manifestado a favor de una reforma migratoria se encuentran muy activas; entre ellas figuran el Service Employees International Union (SEIU), American Federation of State, County and Municipal Employees (AFSCME) y National Immigration Forum, National Council of La Raza. Muchas de ellas están tratando de influir en líderes religiosos, hombres de negocios, minorías étnicas, sindicatos y agricultores, entre otros, para convencerlos y de demostrar que la inmigración ha sido benéfica para el país. Miles de activistas han realizado *rallies* y manifestaciones de desobediencia civil en varios estados, pero principalmente en Washington D.C. frente al Capitolio, para presionar a los legisladores para que aprueben una reforma migratoria estancada en el Congreso desde hace más de un año (Chishti y Hipsman, 2013b).

2. Entre las asociaciones civiles destacan algunas que es importante mencionar: la Red Acoge, una federación de organizaciones de la sociedad civil pro inmigrantes de carácter estatal, con entidades que trabajan en forma coordinada en diferentes puntos geográficos. Entre sus objetivos se encuentran la promoción del colectivo inmigrante, la reivindicación de sus derechos y la interlocución con las diferentes administraciones y agentes públicos y privados involucrados en la gestión del fenómeno migratorio (Red Acoge, 2013). También defienden los derechos de los migrantes aquellos grupos que defienden a los inmigrantes de la comunidad lesbiana, homosexual, bisexual y transgénero (LGBT), que han enfocado sus esfuerzos en presionar para que se consiga una reforma migratoria para “no dejar fuera a los más vulnerables”. Entre estos grupos destaca la organización GetEQUAL, que se ha pronunciado porque se incluya a miembros de su comunidad. Recientemente, el Caucus Hispano divulgó sus principios de la reforma migratoria y solicitó la “protección de la unidad familiar”, incluyendo a las familias de las lesbianas, homosexuales, bisexuales y transgéneros. Asimismo, estos grupos abogan hoy por una mayor protección a los inmigrantes de LGBT que a menudo sufren abusos en los centros de detención del Servicio de Inmigración y Aduanas debido a su orientación sexual (Voz de América, 2014).

3. *Comunidad latina*. El grupo Latinos United for Immigration Reform, que reúne miembros de los sectores empresarial y laboral, y asociaciones civiles latinas se han unido bajo los mismos principios para demandar que se apruebe una reforma

migratoria (Latinos United for Immigration Reform, 2013). Este grupo ha planteado ciertos principios que se podrían generalizar, como las principales demandas de la comunidad latina, entre las que se encuentran: regularizar la situación de la población indocumentada con un camino hacia la ciudadanía; continuar con la política de reunificación familiar y acelerar el trámite de cónyuges, hijos, padres y hermanos de migrantes, que por lo general es muy tardado; eficientar la emisión de visas para trabajadores temporales tanto de alta como de baja capacitación; vigilar que se protejan plenamente sus derechos, así como permitirles traer a sus familias inmediatas; derogar las disposiciones contenidas en la IIRIRA que impiden la revisión en casos de deportación y órdenes de expulsión, ya que los inmigrantes suelen ser deportados sin conocer sus derechos y no se les informa de que una “deportación expedita” les afectará en sus futuros solicitudes de alguna visa; concientizar a la opinión pública de que las iniciativas y regulaciones antiinmigrantes estatales han contribuido a que se gesticone un perfil racial contrario a las personas que parecen migrantes por el color de su piel, lo que propicia la violación de sus derechos civiles. Debido a ello, este grupo considera que el Congreso federal debe crear un sistema de inmigración justo y uniforme para todo el país. Pero lo que realmente le preocupa es la creciente vulnerabilidad de los migrantes indocumentados al vivir en temor constante de ser deportados, no poder conducir un coche ni visitar a sus familiares periódicamente en su país de origen, ya que es muy riesgoso y costoso regresar a trabajar en territorio estadounidense.

4. *Iglesia católica e iglesias evangélicas.* Los grupos religiosos son de suma importancia pues son asociaciones que prestan atención a los más vulnerables, como los migrantes indocumentados. Estas iglesias apoyan un proyecto de legalización por el bien de la reunificación familiar, pues estiman inhumano que se les siga dividiendo y violando sus derechos humanos. Los evangélicos están dispuestos a cabildear con los congresistas renuentes a su aprobación, ya que creen que nadie debe bloquear la reforma por motivos partidistas (Nakamura, 2013). Por su parte, la jerarquía católica también está realizando esfuerzos porque se apruebe una reforma migratoria integral. La Conferencia de Obispos Católicos de Estados Unidos (USCCB, por sus siglas en inglés) se opone a la política de *enforcement only* que ha prevalecido durante los últimos años. En la publicación *Strangers no longer: together on the journey of hope*, los obispos católicos estadounidenses exponen los principales elementos que debe contener una propuesta de reforma migratoria integral, entre ellos la legalización del trabajo, programa de trabajadores huéspedes, programa de reunificación familiar y restaurar el derecho al debido proceso (United States Conference of Catholic Bishops, 2013). En julio de 2014, múltiples organizaciones religiosas lanzaron una campaña para exigir al presidente Obama que cumpla su promesa de tomar medidas ejecutivas para “reparar en lo posible” el sistema migratorio, dado que los

republicanos de la Cámara de Representantes mantienen congelado el proyecto de ley del Senado (EFEUSA, 2014). Según la Institución Brookings, el actual movimiento religioso por la justicia social puede compararse con el período del activismo por los derechos civiles que se desarrolló a mediados del siglo xx (Tullo, 2014).

5. *Sindicatos*. En virtud de que perciben a los indocumentados como posibles clientes para engrosar sus organizaciones crecientemente debilitadas, apoyan un programa de legalización y cualquier programa de trabajadores temporales extranjeros. Asimismo estiman que los trabajadores indocumentados son sujetos a una fuerte explotación mediante su trabajo por los empleadores. Para ellos es indispensable un proyecto de reforma migratoria que contenga un programa de regularización con caminos hacia la ciudadanía (AFL-CIO & Change to Win, 2009). El sindicato más grande del país, la AFL-CIO, ha hecho pública su posición a favor de la reforma migratoria y el incremento de salarios para todos los trabajadores del país, incluyendo a los migrantes, y se ha pronunciado en numerosas ocasiones señalando que los más de once millones de indocumentados que radican en Estados Unidos “son ciudadanos en todos los aspectos excepto en papel”. La AFL-CIO también ha condenado las deportaciones y pide que se tome una acción inmediata para detenerlas mientras que se llega a un acuerdo sobre una reforma migratoria (Rangel, 2014).

6. *Comunidad empresarial*. Pese a que la mayoría de los empresarios agrícolas no toman una posición concreta sobre la legalización de los inmigrantes indocumentados, estiman que una reforma como la propuesta por el Senado aceleraría el crecimiento económico en momentos que luchan para recuperarse y contribuiría a un crecimiento sostenido en las próximas décadas; es decir, abogan por reformas que califican como “pro crecimiento”. Específicamente, la industria de alta tecnología ha venido presionando al Congreso para que se reformen los requisitos, se aumenten los límites actuales para la contratación de trabajadores extranjeros altamente capacitados y aboga porque se otorguen visas de trabajo a los estudiantes que reciben sus títulos en sus universidades. Curiosamente han unido esfuerzos el Grupo de Liderazgo de Silicon Valley, California Strawberry Commission, California Farm Bureau Federation y otros grupos agrícolas. Han señalado en varias ocasiones que la reforma migratoria es necesaria para asegurar el éxito económico de sus industrias. Son tan conscientes de la importancia de los migrantes para su economía que recientemente se pronunciaron de la siguiente forma: “Nuestros productos tocan la vida de todos a diario en sus correos electrónicos, celulares, refrigeradores o simplemente disfrutar de una comida. Nada de esto sería posible sin las enormes contribuciones que los inmigrantes han hecho a nuestras respectivas industrias. Son factores esenciales e integrales de nuestro éxito” (Growing Produce, 2013).

No obstante, es importante mencionar que entre las asociaciones empresariales pro inmigrantes sobresale una de carácter bipartidista que es la primera de su tipo

en el país, The Illinois Business Immigration Coalition (IBIC). Es una organización integrada por mil empresas y 300 altos ejecutivos de pequeñas, medianas y grandes empresas asentadas en el estado, como Caterpillar y Motorola, que abogan por una reforma migratoria “con sentido común”. El objetivo de la Coalición es el apoyo pleno a individuos y organizaciones que tienen como interés común la reforma migratoria (Rodríguez, 2014).

7. *Agricultores y ganaderos.* Han expresado un sinfín de veces que requieren mano de obra para recoger sus cosechas pues no encuentran a nacionales dispuestos a hacerlo. Están convencidos de que un programa de legalización de trabajadores agrícolas indocumentados y otro de trabajadores huéspedes es indispensable para el crecimiento de su economía. Voceros de la American Farm Bureau Federation, por ejemplo, señalaron recientemente que la frontera debe estar muy segura, pues no encuentran la mano de obra indocumentada que solían hallar y contratar con anterioridad. Por su parte, el titular del Departamento de Agricultura, Tom Vilsack, señaló que el sistema migratorio actual no responde a las necesidades laborales, ya que en este sector hay una seria escasez que obliga a ciertos agricultores a reducir sus cosechas o trasladar su producción a otros países. Vilsack dio a conocer, a través de un informe, que la mitad de los 1.1 millones de trabajadores agrícolas son indocumentados, por lo que apoyan el proyecto de ley de reforma migratoria integral del Senado, el cual crearía 51,330 empleos, añadiría 6,600 millones de dólares al producto interno bruto (PIB) e incentivaría el ingreso por 3,300 millones de dólares durante los primeros tres años posteriores a su aprobación (González, 2013).

A pesar de los enormes esfuerzos que han realizado los activistas de todos los sectores a favor de que ambas cámaras consideren una reforma migratoria integral para su aprobación, no han sido suficientes para convencer a los republicanos de la Cámara de Representantes, sobre todo a los ultraconservadores con una fuerte carga ideológica, para que decidan tomar en consideración el proyecto de ley del Senado (S. 744) y que conjuntamente con la Cámara de Representantes aprueben una reforma migratoria integral.

## Prioridades de la administración de Barack Obama a partir de 2009

*Primera gestión de Obama (2009-2013): las contradicciones entre ser “deportador en jefe” y la acción ejecutiva DACA*

Durante su primera gestión, el presidente Barack Obama (2009-2013) no presentó un proyecto de reforma migratoria al Congreso como lo había “prometido” en su

campaña electoral, pues el programa *Obamacare* demandó casi toda su energía y atención. Así, lo que vimos fue una política de *enforcement only* similar, o incluso más severa, que la aplicada por la administración de George W. Bush dado que el Congreso aprobó enormes recursos para reforzar la frontera y mejorar la tecnología para su vigilancia, logrando así la frontera más reforzada y vigilada. De esta manera, durante los primeros seis años de gobierno de Obama (2009-2014), vulgarmente conocido como “deportador en jefe”, removió o deportó a 2,524,000 migrantes no autorizados, 1,575,000 de ellos en la frontera y 949,000 deportados desde el interior del país. Por su parte, durante los últimos seis años del gobierno de Bush (2003-2008) se removió a 1,669,000 migrantes no autorizados —962,000 en la frontera, 475,000 desde el interior y 232,000 de otra naturaleza—. Las deportaciones aumentaron de una administración a otra de 278,000 a 420,000 al año (65 %), una cantidad alarmante (Nowrasteh, 2015). El gobierno de Obama parece haber tenido el propósito de deportar principalmente a “ilegales criminales”, pero en realidad las autoridades estadounidenses han llevado a cabo redadas brutales para localizar extranjeros indocumentados en sus casas, las calles y los centros de trabajo, sin tratar de penalizar en realidad a los empleadores que contratan “ilegalmente” a extranjeros indocumentados. Los números récord de deportación de migrantes no autorizados, pero también de legales, principalmente niños nacidos en Estados Unidos de padres indocumentados, han incrementado en forma significativa la cifra de extranjeros en México<sup>16</sup> y tenido efectos brutales en la separación de familias, ahora transnacionales. De los 11.7 millones de indocumentados registrados en 2013 (6.1 millones eran mexicanos), 3.5 millones han vivido en Estados Unidos más de una década (Walter, 2012).

Preocupado por su reelección y por no haber cumplido su promesa a la comunidad latina de presentar un proyecto de reforma migratoria integral, al final de su primer mandato, en agosto de 2012, el presidente Obama implementó el Programa Acción Diferida para Niños Inmigrantes (Deferred Action for Childhood Arrivals, DACA), a manera de acción ejecutiva. La DACA es un alivio temporal a la deportación de ciertos migrantes indocumentados que llegaron a Estados Unidos cuando eran niños, y el derecho a solicitar la autorización de trabajar. Las edades de los indocumentados deportables a los que beneficia esta suspensión temporal son de 15 a 31 años al 15 de junio de 2012. Entre los requisitos que deben cumplir para obtenerla se encuentran que deben haber llegado a Estados Unidos antes de los 16 años de edad y permanecido por lo menos cinco años en el país; estar estudiando

<sup>16</sup> En el censo de 2010 México registró 961,121 personas nacidas en el extranjero, de las que el 77 % nacieron en Estados Unidos, mientras que el censo de 2000 registró 492,617 residentes extranjeros, 70 % nacidos en el país vecino. Los otros cinco países de origen de los migrantes, en orden de importancia, son Guatemala, España, Colombia, Argentina y Cuba (Vereea, 2014).

en alguna escuela o haberse graduado de *high school*; estar matriculados en alguna escuela o universidad; haber participado en las Fuerzas Armadas; no haber sido condenados por un delito grave e incluso delitos menores, y que no representen una amenaza para la seguridad nacional o la seguridad pública.<sup>17</sup> La DACA otorga un permiso de trabajo por dos años y se debe pagar una cuota/multa de 465 dólares para acceder al programa. Este permiso puede renovarse después de dos años, es decir, en 2014. Aproximadamente 587,000 jóvenes indocumentados ya obtuvieron los beneficios del programa de 681,000 que la habían solicitado hasta el 20 de julio de 2014, y hasta entonces se habían presentado 25,000 solicitudes de renovación por dos años más (Batalova, Hooker & Capps, 2014).

El Partido Republicano criticó severamente al presidente Obama por haber puesto en marcha una acción ejecutiva como DACA en lugar de haberlo hecho por la vía legislativa. Los más conservadores consideraron que este programa había creado un “programa de amnistía de puerta trasera no reconocida por la ley”. Definitivamente, la DACA tuvo un impacto previo a las elecciones federales de 2012 entre las minorías, principalmente entre la comunidad latina, ya que el 64 % de ella voto por la reelección de Obama, tomando en consideración que enfrentaba al candidato republicano Mitt Romney, quien no fue apoyado por los latinos porque persistió en su *re-enforcement policy*.<sup>18</sup> Esta situación representó una lección para los republicanos en el sentido de que ya no pueden depender exclusivamente de la población no latina para ganar. También demostró que el presidente Obama no enfrentó reacciones negativas entre los votantes sobre la puesta en marcha de la acción ejecutiva DACA, tan criticada por los republicanos. Dos años después de haberse puesto en marcha, se ha renovado por dos más.

### Segunda gestión de Obama a partir del 2013: la acción ejecutiva DAPA

Después de ganar las elecciones, Obama hizo un llamado a reformar la política migratoria, a la que consideró su principal prioridad “a largo plazo” para su segundo mandato, que inició en enero de 2013. Así, durante los primeros meses de su segunda gestión, el tema de la reforma migratoria se trasladó al debate nacional y en su primer discurso a la nación (*State of the Union*) instó al Congreso a presentar una reforma migratoria. A lo largo de 2013, en varias ocasiones mencionó que apoyaba una amnistía para migrantes indocumentados con la posible obtención de la ciuda-

<sup>17</sup> Haber residido continuamente en Estados Unidos sin estatus legal desde el 15 de junio de 2007.

<sup>18</sup> Romney se vio presionado por activistas de su partido para que propusiera proyectos más duros en contra de la migración “ilegal” con el objeto de ganar su nominación como candidato. Su promesa de alentar a los extranjeros no autorizados a la “autodeportación” fue atractiva sólo para sus partidarios ultraconservadores (Bergeron & Hipsman, 2012).

danía. También expresó que seguiría apoyando la posibilidad de que los *dreamers*<sup>19</sup> puedan tener la oportunidad de obtener la ciudadanía. Asimismo ha sostenido en varias ocasiones que es indispensable reformar el sistema de inmigración legal con el establecimiento de una nueva categoría de visa para especialistas en ciencia y tecnología. A cambio de ello, está de acuerdo en que se aumente la seguridad fronteriza sin especificar su dimensión, establecer un sistema de verificación de empleo obligatorio, crear nuevas sanciones para los empresarios que contraten trabajadores indocumentados a sabiendas de que lo son y sanciones penales a organizaciones delictivas transnacionales.

Es importante destacar que durante 2014 se acrecentó significativamente el problema de la migración no autorizada de “niños extranjeros no acompañados” provenientes de Centroamérica, principalmente de Honduras, Guatemala y El Salvador, pero también de México. La gran mayoría de estos niños y jóvenes transitan por territorio mexicano para llegar a su destino, Estados Unidos. La cantidad aumentó en forma significativa, a aproximadamente 60,000 niños/adolescentes (40 % niñas) hasta septiembre de 2014, cifra mucho mayor que la de 2008, cuando se aprehendió a 8,041 jóvenes (Kandel, 2014). De acuerdo con estadísticas publicadas por el DHS las detenciones pasaron de 19,418 en 2009 (83 % de México) a 67,339 en 2014 (23 % de México y 77 % de Centroamérica, principalmente de Honduras).<sup>20</sup>

Las principales razones relacionadas con los factores de expulsión por este inesperado incremento son que provienen de países con altas tasas de criminalidad —especialmente Honduras— y aumentos significativos de la violencia debido a la presencia de cárteles y pandillas peligrosas, y las malas condiciones económicas causadas en parte por sus relativamente bajas tasas de crecimiento económico, que provocan altas tasas de pobreza (Kandel, 2014). Los factores de atracción que motivan a algunos niños no acompañados a emigrar han sido, principalmente, la posibilidad de mejores oportunidades económicas y la reunificación familiar. Se ha mencionado la oportunidad educativa debido a la percepción falsa de que pueden recibir una educación gratuita y segura, ya que algunos creen que estarían cubiertos por el programa DACA. En un reciente informe de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas se encontró que el 58 % de ellos huían de la violencia relacionada con la delincuencia organizada, la violencia intrafamiliar o la miseria (United Nations Human Rights Council, 2014). Otro informe reciente de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados seña-

<sup>19</sup> Los *dreamers* son los niños o jóvenes llevados por sus padres a Estados Unidos sin autorización y que han asistido a la universidad o servido en las Fuerzas Armadas.

<sup>20</sup> También aumentaron significativamente los refugiados como “unidades familiares” provenientes de Centroamérica (US Customs and Border Protection, 2015).

ló que sólo el 36 % de los niños entrevistados tenían al menos uno de sus padres en Estados Unidos. La ley de Protección de Víctimas del Tráfico (The Trafficking Victims Protection Reauthorization Act), aprobada en 2008, aplica exclusivamente para los niños inmigrantes procedentes de América Central.

Son acertadas las recomendaciones de las Naciones Unidas en el sentido de que este es un problema humano y debe ser tratado como una crisis de refugiados. La ONU apoya la creación de centros de refugiados de emergencia en Estados Unidos en *tent cities* (ciudades de carpas) operadas por ella misma u otros grupos de ayuda, como el Comité Internacional de Rescate, donde los niños inmigrantes podrían permanecer de 60 a 90 días en lugar de ser deportados (Nazario, 2014).

En este contexto, el gobierno de Obama solicitó 3,700 millones de dólares al Congreso para hacer frente a la crisis que ha considerado “una situación humanitaria urgente”. La mitad de estos recursos (1,800 millones) se destinarían a establecer nuevos centros de detención, al cuidado de los niños mientras se encuentren en custodia y a la contratación más jueces de inmigración. El resto para asegurar aún más las fronteras con la contratación de más agentes de la Patrulla Fronteriza para enfrentar eficazmente este problema (Ricardi, 2014).

Durante los últimos meses, el debate migratorio se ha complicado mucho debido precisamente al aumento estrepitoso de la migración de los niños/jóvenes no acompañados, aunado a las medidas ejecutivas adoptadas por el presidente Obama. Después de que los republicanos tomaran el control del Congreso, en noviembre de 2014, Obama decidió tomar medidas para mejorar el sistema migratorio, ya que el Congreso no lo hacía y la reforma migratoria integral se encontraba congelada. Así, el 20 de noviembre 2014 se dio a conocer otra acción ejecutiva: la Acción Diferida para la Responsabilidad Parental (DAPA). Este programa tiene como objetivo permitir que los padres indocumentados cuyos hijos son ciudadanos estadounidenses o residentes legales permanentes puedan solicitar un alivio temporal a su deportación por tres años y buscar empleo.<sup>21</sup> Supuestamente en mayo de 2015 la USCIS comenzará a aceptar solicitudes de DAPA de alrededor de cuatro millones de indocumentados que se estima podrían solicitarlo, dos terceras partes de ellos de origen mexicano.<sup>22</sup>

Nuevamente los republicanos han reaccionado con vehemencia en contra de las acciones propuestas por Obama. En general, estiman que ambas acciones cons-

<sup>21</sup> Los padres indocumentados que soliciten los beneficios del programa DAPA deberán comprobar que han vivido en territorio estadounidense durante cinco años, someterse a la verificación de sus antecedentes para comprobar que no han cometido delitos menores o graves, pagar 465 dólares para obtener permisos de trabajo renovables y números de seguro social.

<sup>22</sup> De acuerdo con el Pew Research Center, el 44 % de los migrantes indocumentados de México podrían solicitar dicho alivio.

tituyen un imán que atraerá a más migrantes indocumentados y de aplicarse representarían gastos importantes en servicios sociales que prestan los estados. Como respuesta a ello, la Cámara de Representantes aprobó la iniciativa HR 5759 —con 219 contra 197 votos— el 4 de diciembre 2014, un proyecto de ley que estima que el DAPA y el DACA no tienen ningún fundamento legal o constitucional. A su vez, los gobernadores republicanos de 31 estados se oponen a dichos programas y algunos, como el de Texas, han demandado e intentado bloquear el programa DAPA pues creen que el presidente Obama no siguió los procedimientos administrativos requeridos y lo consideran “inconstitucional”. Si bien se espera que la implementación de los programas DACA y DAPA pudiera iniciar relativamente pronto, mientras tanto los republicanos han estado tratando de bloquear los fondos que se destinarían al DHS para ser aplicados en dichos programas. Casi todos los republicanos están de acuerdo en las denuncias que se han esgrimido contra las acciones ejecutivas de Obama. Las perciben como “sospechosas constitucionalmente”, contrarias al estado de derecho, políticamente provocadoras y perjudiciales para el cumplimiento de las leyes federales de inmigración. La mayoría de los demócratas del Congreso apoyan dichas acciones y las asociaciones civiles que están a favor de las acciones ejecutivas sostienen que se tardó mucho tiempo en aprobarlas e incluso pudieron ser más ambiciosas (Renshon, 2015).

## Consideraciones finales

Sin duda es importante que el debate migratorio haya resurgido después de seis años de silencio. Es evidente que el tema debe ser atendido de inmediato en virtud de que gran parte del sistema migratorio no sólo no funciona, sino que no es congruente con la realidad económica y no responde a sus intereses.

Aunque el proyecto que presentó el Senado, la Ley de Seguridad Fronteriza, Oportunidad Económica y Modernización Migratoria de 2013 (S. 744), contiene iniciativas restrictivas significativas, constituye una ventana de oportunidad para la posible legalización de los migrantes indocumentados y para quienes quieren ingresar con una visa de trabajo de baja o alta capacitación mediante las iniciativas permisivas señaladas.

El rostro de una reforma integral en ambas cámaras controladas por los republicanos se encuentra desfigurado. La percepción de casi todos los republicanos, sobre todo los ultraconservadores, es que la muy vigilada frontera y el resto del territorio estadounidense necesitan aún más refuerzos y el establecimiento de un sistema de verificación más agresivo y eficiente, como el E-Verify. Los miembros del Tea Party del partido republicano rechazan el debate migratorio mientras no se

trate de seguridad. A pesar de que la mayoría de los congresistas republicanos están conscientes de que necesitarán el apoyo de los latinos en las próximas elecciones, la plataforma ultra y medio conservadora ha expresado su oposición a cualquier forma de amnistía. Para ellos significa una recompensa a extranjeros que violaron deliberadamente las leyes de inmigración, y consideran que con ello mandarían un mensaje de fomento a la transgresión de la ley. Y precisamente por tomar posición en favor de políticas antiinmigrantes, los republicanos pueden tener consecuencias negativas entre la comunidad de latinos en las elecciones de 2016, que fueron clave en las últimas elecciones federales.

La gestión de Obama enfrenta grandes retos dadas las múltiples demandas impuestas por el establecimiento de las acciones ejecutivas. Las posiciones de los demócratas y de las asociaciones civiles, así como las de los latinos, deberían ser más escuchadas por la opinión pública para que pudieran demostrar que las medidas tomadas no son anticonstitucionales y que su aplicación no tendría un costo oneroso y exagerado para los estados ni causarían daños irreparables, como sostienen los republicanos. Se debe concientizar a la opinión pública de que los migrantes indocumentados han sido de gran beneficio para su economía, ya que por muchos años han estado trabajando por salarios menores que los prevaecientes debido precisamente a su condición irregular, y que han contribuido enormemente a su desarrollo económico mediante sus inversiones, el pago de impuestos y la derrama económica que representa su gasto diario en territorio estadounidense.

Por último, el gobierno de México debe tomar posición con una política más firme y proactiva que la que ha tenido recientemente, de un marcado bajo perfil. Urge emprender un programa de emergencia para preparar al personal de los consulados y atender las múltiples demandas de migrantes que eventualmente solicitarán los alivios que proporcionan las acciones ejecutivas aquí analizadas.

## Referencias

- AFL-CIO & Change to Win (2009). The labor movement's principles for comprehensive immigration reform. Recuperado de <http://www.aflcio.org/Issues/Immigration>
- Batalova, J., Hooker, S. & Capps, R. (2014). DACA at the two-year mark: a national and state profile of youth eligible and applying for deferred action. Migration Policy Institute. Recuperado de <http://www.migrationpolicy.org/research/daca-two-year-mark-national-and-state-profile-youth-eligible-and-applying-deferred-action>
- Bergeron, C. & Hipsman, F. (2012). Platforms and conventions reveal deep divide on immigration between GOP, dems. Migration Information Source-Migration Policy Institute. Recuperado de <http://www.migrationinformation.org/usfocus/display.cfm?ID=906>

- Chishti, M. & Hipsman, F. (2013a). Now that the Senate has passed landmark immigration legislation, all eyes are on the house. Migration Information Source-Migration Policy Institute. Recuperado de <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?id=958>
- Chishti, M. & Hipsman, F. (2013b). As immigration reform stalls in Congress, activists take a page from the civil-rights movement. Migration Information Source-Migration Policy Institute. Recuperado de <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?id=969>
- Chishti, M. & Hipsman, F. (2013c). Alabama settlement marks near end of a chapter in state immigration enforcement activism. Migration Information Source-Migration Policy Institute. Recuperado de <http://www.migrationinformation.org/USfocus/display.cfm?id=972>
- Department of Homeland Security (DHS) (varios años). ICE, removal statistics. Recuperado de <https://www.ice.gov/removal-statistics/> y <http://www.ice.gov/doclib/about/offices/ero/pdf/ero-removals1.pdf>
- Agencia EFE Estados Unidos (EFEUSA) (2014, 24 de julio). Pro-inmigrantes y líderes religiosos en Nueva York piden a Obama acción en reforma migratoria. Recuperado de <http://www.efe.com/efe/noticias/usa/inmigracion/proinmigrantes-lideres-religiosos-nueva-york-piden-obama-accion-reforma-migratoria/5/50039/2369541>
- El Nuevo Herald* (2013, 27 de junio). Senado aprueba reforma migratoria con 68 votos a favor y 32 en contra. Recuperado de <http://www.elnuevoherald.com/noticias/estados-unidos/article2024001.html>
- García y Griego, M. & Vereá, M. (1997). A paradox of the 1990's: the new US Immigration Act. *Voices of México*, 42.
- García y Griego, M. & Vereá, M. (1998). Colaboración sin concordancia: la migración en la nueva agenda bilateral México-Estados Unidos. En Vereá, M., Fernández de Castro, R. & Weintraub, S. (eds.), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*. México: FCE-CISAN-ITAM.
- González, D. (2013). Vilsack: farmers need immigration reform, U.S. Agriculture Secretary says current system contributes to labor shortage. *The Arizona Republic*. Recuperado de [http://www.azcentral.com/news/politics/articles/20130729vilsack-farmers-need-immigration-reform.html?nclick\\_check=1](http://www.azcentral.com/news/politics/articles/20130729vilsack-farmers-need-immigration-reform.html?nclick_check=1)
- González Gutiérrez, C. (1993). The Mexican diaspora in California: limits and possibilities for the Mexican government. En Lowenthal, A. & Burgess, K. (eds.), *The California-Mexico connection* (pp. 224-225). San Francisco: Stanford University Press.
- Growing Produce (2013). California strawberry growers unite on immigration reform. *Growing Produce*, July 24. Recuperado de <http://www.growingproduce.com/farm-management/labor/california-strawberry-growers-unite-on-immigration-reform/>
- Hastings, M. (2013, 6 de agosto). La reforma migratoria en cifras. *La Opinión*. Recuperado

- de <http://www.laopinion.com/opinion-columnistas/reforma-migratoria-cifras>
- Kandel, W. (coord.) (2014). Unaccompanied alien children: potential factors contributing to recent immigration. Congressional Research Service. Recuperado de <http://fas.org/sgp/crs/homesecc/R43628.pdf>
- Latinos United for Immigration Reform (2013). Our principles. Recuperado de <http://latinosunited.org/principles/>
- Lee, E. & Van Schoik, R. (2010). The cascading effects of Arizona SB.1070: an overview. Recuperado de <http://nacts.asu.edu/projects/the-cascading-effects-of-sb-1070-an-overview>
- Levine, E. & Vereza, M. (eds.) (2014). *Impacts of the recent economic crisis on international migration*. México: CISAN-UNAM.
- Migration News (2013). Immigration reform: house, states. *Migration News*, 20(3). Recuperado de [http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=3839\\_0\\_2\\_0](http://migration.ucdavis.edu/mn/more.php?id=3839_0_2_0)
- Nakamura, D. (2013, 20 de agosto). Evangelical pastors step up pro-immigration campaign. *The Washington Post*. Recuperado de <http://www.washingtonpost.com/blogs/post-politics/wp/2013/08/20/evangelical-pastors-step-up-pro-immigration-campaign/>
- Nazario, S. (2014, 11 de julio). The children of the drug wars: a refugee crisis, not an immigration crisis. *The New York Times*. Recuperado de [http://www.nytimes.com/2014/07/13/opinion/sunday/a-refugee-crisis-not-an-immigration-crisis.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2014/07/13/opinion/sunday/a-refugee-crisis-not-an-immigration-crisis.html?_r=0), accessed in July 2014
- Nowrasteh, A. (2015, 15 de enero). Interpreting the new deportation statistics. Cato at Liberty-Cato Institute. Recuperado de <http://www.cato.org/people/alex-nowrasteh>
- Rangel, G. (2014, 17 de febrero). El sindicato AFL-CIO lucha por reforma migratoria y alza salarial. *La Opinión*. Recuperado de <http://www.laopinion.com/article/20140217/LOCALES/140219340>
- Red Acoge (2013). Federación de Asociaciones pro Inmigrantes. Recuperado de <http://ongs.com/red-acoge-federacion-de-asociaciones-pro-inmigrantes.html>
- Renshon, S. (2015). Countering executive amnesty, Part 1. The president's nullification of Immigration Law. Center for Immigration Studies. Recuperado de [http://cis.org/sites/cis.org/files/renshon-pt1\\_0.pdf](http://cis.org/sites/cis.org/files/renshon-pt1_0.pdf)
- Ricardi, N. (2014, 10 de julio). Child migrant surge shifts politics of immigration. Yahoo News. Recuperado de <http://news.yahoo.com/child-migrant-surge-shifts-politics-immigration-175907481--election.html>
- Rodríguez, F. (2014, 21 de abril). Empresarios crean coalición pro-inmigrante. *Negocios Now*. Recuperado de <http://www.negociosnow.net/node/364>.
- Tullo, M. (2014, 11 de agosto). Movimiento religioso progresista se abre paso en Estados Unidos. *Tendencias 21. Tendencias Científicas*. Recuperado de [http://www.tendencias21.net/Movimiento-religioso-progresista-se-abre-paso-en-Estados-Unidos\\_a36268.html](http://www.tendencias21.net/Movimiento-religioso-progresista-se-abre-paso-en-Estados-Unidos_a36268.html)
- United Nations Human Rights Council (2014). Children on the run unaccompanied chil-

- dren leaving Central America and Mexico and the need for international protection. The United Nations Refugee Agency. Recuperado de <http://unhcrwashington.org/children>
- United States Conference of Catholic Bishops (2013). Catholic's church position on immigration reform. Migration and Refugee Services/Office of Migration Policy and Public Affairs. Recuperado de <http://www.usccb.org/issues-and-action/human-life-and-dignity/immigration/churchteachingonimmigrationreform.cfm>.
- US Customs and Border Protection-Department of Homeland Security (2015). Southwest border unaccompanied alien children. Recuperado de <http://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children>
- Vereá, M. (2003). *Migración temporal en América del Norte: propuestas y respuestas*. México: CISAN-UNAM.
- Vereá, M. (2008). An increasing anti-immigrant sentiment: a legacy of the Bush administration. Ponencia presentada en el congreso anual del Western Social Science Association, Denver, Colorado, 24 de abril.
- Vereá, M. (2010). Obama and the anti-Mexican SB1070. *Voices of Mexico*, 88.
- Vereá, M. (2012). Aproximaciones teóricas para entender las políticas migratorias restrictivas y los sentimientos antiinmigrantes en el siglo XXI. En Vereá, M. (ed.). *Anti-immigrant sentiments, actions and policies. The North American region and the European Union*. México: CISAN-UNAM.
- Vereá, M. (2014a). El debate hacia una reforma migratoria en Estados Unidos durante los primeros años del siglo XXI. En Galeana, P. (coord.), *Historia comparada de las migraciones en las Américas*. México: Coordinación de Humanidades e Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto Panamericano de Geografía e Historia (UNAM).
- Vereá M. (2014b). Immigration trends after twenty years of NAFTA. *Norteamérica*, 9(2), 109-143.
- Voz de América (2014, 28 de agosto). No a las deportaciones claman inmigrantes. *Voz Noticias*. Recuperado de <http://www.voanoticias.com/content/marcha-reforma-migratoria-arrestos/2431388.html>.
- Walter, E. (2012). Several factors in net migration from Mexico, immigration impact. American Immigration Council. Recuperado de <http://immigrationimpact.com/2012/04/24/several-factors-cited-for-drop-in-net-migration-from-mexico/#sthash.RLItPi7N.dpuf>
- Zamora, A. & Vereá, M. (eds. huéspedes) (2014). Attitudes to immigrants in turbulent times. *Migration Studies*, 2(2). Recuperado de <http://migration.oxfordjournals.org/content/current>

# De ida y de vuelta: el impacto de la política migratoria estadounidense en México y su población retornada

*Mónica Jacobo Suárez*

Programa Interdisciplinario de Políticas Públicas y Prácticas Educativas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)

Recepción: 30/09/2014 Aceptación: 17/11/2014

**Resumen** La política migratoria es una herramienta fundamental usada por los gobiernos nacionales para definir las responsabilidades y restricciones que regulan a su población extranjera. Esta política, sin embargo, tiene un impacto importante también fuera del territorio del país que la crea. Por ejemplo, la securitización de la frontera sur de Estados Unidos, la criminalización del migrante y la colaboración de policías locales con las autoridades migratorias han producido más de dos millones de deportaciones durante la última década, lo que ha tenido importantes consecuencias en México, a donde la mayoría de los migrantes son deportados. Este artículo analiza el impacto de la política migratoria estadounidense, específicamente del programa Comunidades Seguras, en México. Se examinan los supuestos del programa y su operatividad, los desafíos a la reintegración que este grupo enfrenta en México, así como áreas de intervención urgentes para el gobierno mexicano.

**PALABRAS CLAVE:** política migratoria, Comunidades Seguras, migración de retorno.

**Abstract** Immigration policy is a fundamental tool used by national governments to define the responsibilities and restrictions governing the foreign population resident in its territory. Immigration policy, however, has also significant impacts outside the territory of the country that creates it. For example, the securitization of the U.S.-Mexico border, the criminalization of immigrants, and the recent cooperation between local police and immigration authorities have produced over two million deportations from the U.S. during the last decade. Consequently, the U.S. immigration policy has had important impacts in Mexico, where most immigrants are deported. This article analyzes the impact of U.S. immigration policy, in particular that of Secure Communities, on Mexico. It examines the pro-

gram assumptions and operation, and its effects on the growing Mexican deported population. It also highlights the challenges that this population faces once trying to reintegrate to the Mexican society as well as priority areas for policy intervention.

KEY WORDS: immigration policy, Secure Communities, return migration.

## Introducción

**E**n pocos países el tema migratorio desempeña un papel tan preponderante y polarizador en el debate público como en Estados Unidos. La migración no sólo fue decisiva para su fundación como país independiente, sino que ha constituido una fuente constante de diversidad y crecimiento poblacional. Sin embargo, la política migratoria estadounidense, el marco regulatorio a partir del cual millones de migrantes son aceptados o rechazados para tener una estancia legal en dicho país, es más bien un sistema complejo y disfuncional. Hace dos décadas, en 1996, la creación de la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante (IIRIRA, por sus siglas en inglés) introdujo un cambio radical al incrementar el número de ofensas por las cuales un inmigrante podía ser deportado, ampliando así el universo de individuos “deportables”. A este nuevo marco legal le siguió la firma de acuerdos de colaboración entre gobiernos locales y agentes de inmigración para ejecutar conjuntamente las leyes migratorias. Los acuerdos 287 (g), y en particular el programa Comunidades Seguras, han actuado como un multiplicador de fuerzas al aumentar considerablemente el número de individuos a los cuales se les revisa su estatus migratorio, precondition básica para detonar un proceso de deportación. Estos cambios en la legislación y los programas han llevado a la deportación de millones de migrantes y el surgimiento de cientos de miles de familias transnacionales, situación que tiene gran relevancia para México y la región norte de Centroamérica.

México, Guatemala, El Salvador y Honduras concentran el 91 % de las deportaciones realizadas entre 2003 y 2013. Sin embargo, sólo el 73 % de la población indocumentada en Estados Unidos proviene de México o Centroamérica, por lo que estos cuatro países están siendo desproporcionadamente afectados por el endurecimiento de la política migratoria, y en particular por las medidas de deportación. El impacto en México es considerable porque el 69 % del total de los deportados entre 2003 y 2013 han sido mexicanos.<sup>1</sup> En este artículo se analiza la relación entre la po-

<sup>1</sup> Véase Roseblum y McCabe (2014).

lítica migratoria estadounidense y el reciente flujo de migrantes que han retornado a México. En específico, se argumenta que la política migratoria de Estados Unidos ha tenido impactos considerables fuera de sus límites territoriales, particularmente en México, país al que se ha deportado a dos millones de personas desde 2009. La reciente ola de migrantes de retorno hace necesario comprender el fenómeno en un contexto binacional, entendiendo las situaciones específicas en Estados Unidos que detonaron su salida, cuáles son sus necesidades y recursos de movilización al regresar a México y las responsabilidades del Estado mexicano en su proceso de reintegración al país.

Esta investigación busca, en primer lugar, contribuir a generar un mejor entendimiento de la política migratoria estadounidense al analizar sus principales supuestos, operación e impacto diferenciado en la población inmigrante en Estados Unidos. Se pone especial énfasis en entender la operación de Comunidades Seguras porque su implementación a nivel nacional coincide con el aumento en los procesos de deportación a México. Un segundo objetivo es ampliar nuestro conocimiento de la población de retorno, un grupo que ha venido creciendo desde 2009, con base en la descripción de sus principales características utilizando información recopilada por el Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos, la Unidad de Política Migratoria de México y varios estudios cualitativos realizados hasta ahora. Esta investigación contribuye al debate sobre la migración de retorno en México al abordar preguntas clave como ¿quiénes son los mexicanos que están siendo deportados?, ¿cómo están siendo deportados? y ¿cuáles son las condiciones en que regresan a México? La última sección identifica los principales desafíos a la integración económica, social y educativa de la población de retorno, además de la responsabilidad y las limitaciones del Estado mexicano para facilitar dicha integración. Esta investigación se enmarca en una perspectiva de política pública, por lo que se concentra en señalar acciones prioritarias y estrategias de intervención.

## La política migratoria estadounidense: una era de criminalización del migrante y endurecimiento de la ley migratoria

La política migratoria, entendida como el conjunto de leyes y programas que regulan la integración de los inmigrantes en Estados Unidos, es un sistema complejo y con objetivos en ocasiones discordantes.<sup>2</sup> Mediante la política migratoria, el gobierno federal intenta admitir a nacionales de otros países por razones humanitarias y

<sup>2</sup> Para una revisión histórica de la política migratoria, componentes y objetivos, véase Fix y Passel (1994).

de reunificación familiar, y al mismo tiempo busca rechazar inmigrantes considerados no deseables con el fin de preservar su seguridad nacional y económica. Parte esencial de esta política migratoria es el sistema de deportación estadounidense, el cual ha desempeñado un papel preponderante desde 1996 en la identificación y remoción<sup>3</sup> formal de los no nacionales considerados indeseables. Primero se creó la IIRIRA, que terminó con los derechos y privilegios concedidos a los inmigrantes en las Enmiendas de Inmigración y Leyes de Nacionalidad de 1965<sup>4</sup> y amplió considerablemente la lista de ofensas castigadas con la deportación. Entre los 28 nuevos cargos se incluyeron ofensas menores, además de restringir sustancialmente el derecho de los inmigrantes a apelar la deportación una vez iniciado el proceso. La IIRIRA se aplicó de manera retroactiva, por lo que delitos no considerados felonía agravada antes de 1996, como manejar alcoholizado o robo menor en tiendas, se convirtieron en causas de deportación inmediata con su promulgación. La IIRIRA también considera sanciones administrativas para quien fuese deportado, y la más relevante es la prohibición de entrar en Estados Unidos por un periodo mínimo de cinco años y como máximo de por vida. También en 1996, la Ley Antiterrorista y de Pena de Muerte Efectiva (AEDPA) redujo al mínimo la revisión judicial para personas en proceso de deportación, eliminó la amnistía para migrantes con familiares autorizados en Estados Unidos y creó la deportación expedita.<sup>5</sup>

La IIRIRA y la AEDPA representaron un cambio significativo en la forma de percibir a los migrantes: al criminalizarlos para detonar la deportación, su objetivo era reducir radicalmente la población indocumentada que ya vivía en Estados Unidos y evitar que entraran ilegalmente nuevos migrantes. En 2008, el sistema de deportación se fortaleció aún más con la colaboración entre policías locales y el Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés) para identificar inmigrantes criminales a través del programa Comunidades Seguras. Este programa, instrumentado por el ICE, tiene como objetivo principal incrementar la seguridad pública dando prioridad a la identificación y remoción de inmigrantes indocumentados con antecedentes criminales severos. En teoría, Comunidades Seguras priorizaría la identificación y remoción de criminales que representarían una amenaza grave para sus comunidades y el país; por ejemplo, inmigrantes acusados o previamente encarcelados por robo, homicidio, violación, secuestro, delitos graves de tráfico de drogas o aquellos que involucran amenazas a la seguridad nacional

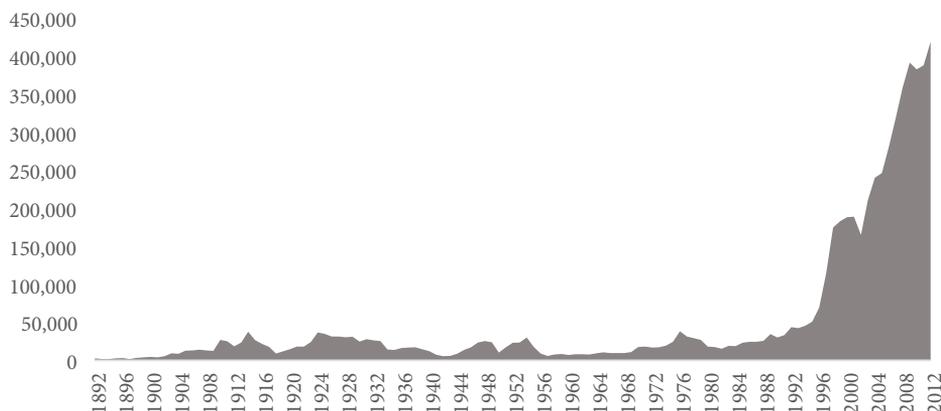
<sup>3</sup> El Departamento de Seguridad Nacional (Department of Homeland Security, DHS) modificó el término *deportation* por el de *removal*. Aunque las estadísticas oficiales del DHS reportan el número de “remociones” (por su traducción al español), académicos, prensa y público en general las sigue llamando deportaciones.

<sup>4</sup> Para un análisis más amplio de los cambios en la política migratoria y sus efectos sociales véase Hagan y Rodríguez (2002).

<sup>5</sup> Véase Kanstroom (2009).

como terrorismo.<sup>6</sup> Sin embargo, la rápida expansión del programa ha producido una instrumentación plagada de errores y violaciones al debido proceso,<sup>7</sup> además de deportar inmigrantes que no cometieron delito alguno, no reducir las tasas de criminalidad<sup>8</sup> y generar desconfianza entre comunidades y policías locales. Comunidades Seguras opera en la mayor parte de Estados Unidos y tiene impactos reales en México y Centroamérica, adonde cientos de miles de migrantes han sido deportados (Menjivar & Kanstroom, 2014).

GRÁFICA 1. Deportaciones: serie histórica, 1982-2012



Fuente: DHS. Anuario estadístico de inmigración: extranjeros removidos o retornados (tabla 39). Recuperado de <http://www.dhs.gov/yearbook-immigration-statistics-2012-enforcement-actions>

Si se analiza la evolución de los procesos de deportación o remoción formal de Estados Unidos, se observa una relación directa entre los cambios en la política migratoria posteriores a 1994 y el volumen de inmigrantes expulsados. La gráfica 1 muestra que las deportaciones se mantuvieron por debajo de los 50,000 procesos anuales desde 1892 hasta prácticamente un siglo después, a mediados de la década de los noventa. Es en 1995 cuando el volumen salta hasta casi 200,000 procesos cada año, lo que coincide con los primeros años de implementación de la IIRIRA y la AEDPA. El segundo salto significativo ocurre en 2006 y continúa esta tendencia creciente hasta 2012, periodo en que Comunidades Seguras es adoptado prácticamente en todas las jurisdicciones de Estados Unidos. El DHS reportaba 2.3 millo-

<sup>6</sup> El sitio oficial del Comunidades Seguras explica su funcionamiento y establece los crímenes prioritarios que perseguir, véase [http://www.ice.gov/secure\\_communities/](http://www.ice.gov/secure_communities/)

<sup>7</sup> Véanse Menjivar y Kanstroom (2014, cap. 4) y Foley (2014).

<sup>8</sup> Véase *The New York Times*, 5 de septiembre de 2014.

nes de deportaciones entre 2008-2014, periodo que coincide con el lanzamiento de Comunidades Seguras en 2008 y su expansión a prácticamente todo el país durante la administración Obama en 2013. Pero, ¿cómo funciona Comunidades Seguras? ¿Cumple los objetivos para los cuales fue creado? ¿Cuáles son los impactos que ha tenido en los países receptores de migrantes deportados y en la misma población retornada?

### *Comunidades Seguras: supuestos, instrumentación y fallas*

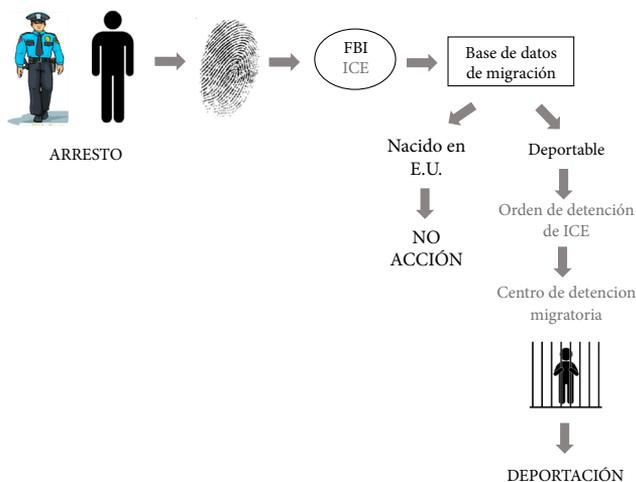
Comunidades Seguras inició como un programa relativamente pequeño y de adhesión voluntaria en Carolina del Norte y Texas, y bajo la administración Obama se ha expandido rápidamente a todo el país. El programa le permite al ICE tener acceso a las huellas digitales de todos los individuos que son registrados en las cárceles en Estados Unidos con la finalidad de identificar a aquellos que son sujetos de deportación. Se basa en dos supuestos básicos; primero, que los migrantes no autorizados tienen más probabilidades de infringir la ley que la población en general, y segundo, que si es posible identificar a la población indocumentada al revisar el estatus migratorio de cada una de las personas que son arrestadas, sería relativamente sencillo para el gobierno de Estados Unidos deshacerse de estos peligrosos criminales. Aunque los agentes de la policía local no ejecutan directamente la ley federal de inmigración, la transmisión de huellas digitales al ICE da acceso a información de los detenidos y detona acciones de reforzamiento de esta ley.

Específicamente, ¿cómo funciona Comunidades Seguras? En Estados Unidos, cuando un individuo es arrestado o registrado en una estación de policía local o cárcel por cualquier falta o delito, sus huellas digitales son enviadas al Buró Federal de Investigaciones (FBI, por sus siglas en inglés) para verificar si existen antecedentes criminales. En el marco de Comunidades Seguras, el FBI también envía las huellas digitales al DHS para corroborarlas con las bases de inmigración (véase gráfica 2). Si las huella digitales de la persona detenida coinciden con algún registro en las bases de DHS, se notifica al ICE dónde se encuentra la persona arrestada. En teoría, el ICE debería abrir una investigación para determinar si el detenido está en territorio estadounidense de manera no autorizada y si ha cometido un crimen grave, en cuyo caso se le podría iniciar un proceso de deportación. Si ambas condiciones ocurren, el ICE emite una orden de detención y el individuo es retenido por hasta por 48 horas para que agentes de inmigración lo tomen en custodia y lo trasladen a un centro de detención de inmigración.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Existen centros de detención en todo Estados Unidos, usualmente uno o dos en cada estado, por lo que un individuo que es tomado en custodia por el ICE puede ser transferido a cientos de kilómetros del lugar donde fue detenido (policía local). Detention Watch Network cuenta con un mapa interactivo de

Es muy importante señalar que la mera coincidencia de huellas digitales con los registros de la DHS no significa que la persona sea indocumentada ni mucho menos “deportable”. Las bases de migración contienen información biométrica de todos los contactos que un migrante, autorizado o no, tiene con el DHS. Por lo tanto, los registros de migración contienen información de residentes legales permanentes, extranjeros que han solicitado la ciudadanía o naturalización y en general de todos aquellos individuos que ingresan y salen legalmente del país. Por otro lado, es posible que inmigrantes que ingresaron sin autorización no estén registrados en estas bases porque nunca han tenido un encuentro con el DHS. De ahí la importancia del poder de “discrecionalidad” que ejercen los agentes del ICE para decidir en qué casos debe abrirse una investigación y cuándo ésta justifica un proceso de deportación.<sup>10</sup>

FIGURA 1. Cómo opera Comunidades Seguras



Fuente: Elaboración propia a partir de información disponible en el sitio oficial de Comunidades Seguras.

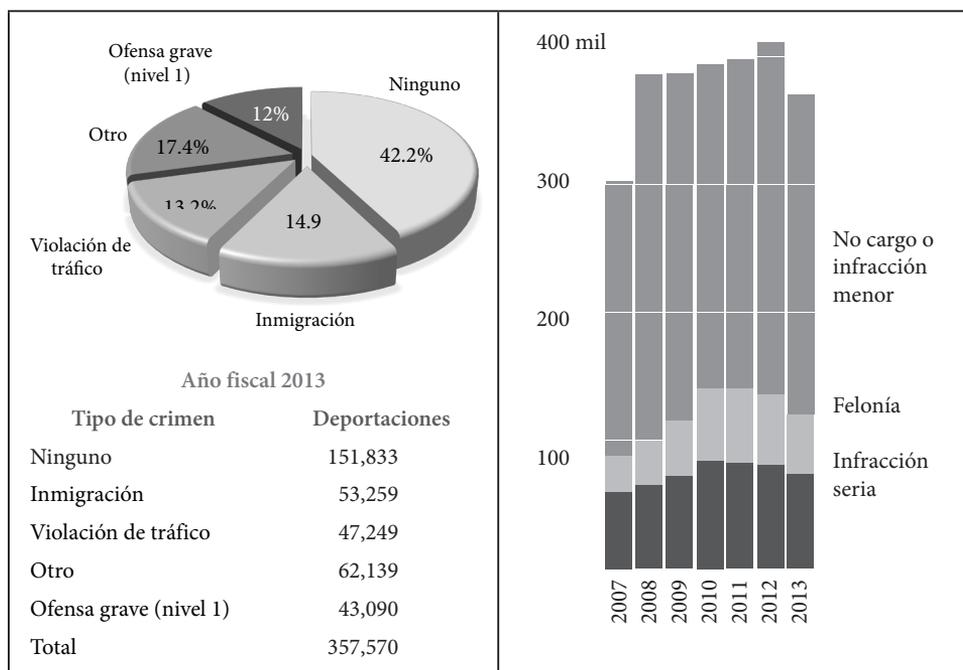
A pesar de que Comunidades Seguras presume un éxito basado en la interoperabilidad entre el gobierno federal y las agencias de procuración de justicia locales, ha sido objeto de fuertes críticas desde la academia y la sociedad civil de Estados Unidos. Numerosas fallas al debido proceso, el uso de perfiles raciales para detener y deportar inmigrantes de origen latino, la deportación masiva de inmigrantes a

los centros de detención actualizado. Véase <http://www.detentionwatchnetwork.org/dwnmap>

<sup>10</sup> Véanse Waslin (2011) y Lasch (2013).

causa de ofensas menores o sin ofensa alguna, la separación familiar forzada y no reducir las tasas de criminalidad son algunas de las críticas más importantes. Incluso el secretario del DHS, Jeh Johnson, declaró en 2014 que el programa requería de un nuevo inicio y dirección.

GRÁFICA 2. Deportaciones realizadas por el ICE y por tipo de ofensa



Fuente: TRAC, números de deportación para el año fiscal 2013, y *The New York Times*, análisis de 3.2 millones de procesos de deportación realizados por ICE entre 2007 y 2013.

Indudablemente, la falla más grave de Comunidades Seguras es que no deporta criminales peligrosos ni reduce las tasas de criminalidad. En otras palabras, no cumple con los objetivos que justifican su existencia. En 2013, un reporte especial realizado por el Transaccional Records Access Clearinghouse (TRAC)<sup>11</sup> encontró que sólo el 12 % de los deportados con la intervención de Comunidades Seguras representaban una amenaza seria.<sup>12</sup> En contraste, el 42 % de los individuos depor-

<sup>11</sup> TRAC es una organización basada en la Universidad de Syracuse que recolecta y analiza información oficial producida por el gobierno de Estados Unidos. Obtiene la información que analiza a través de requerimiento de acceso o FOIA.

<sup>12</sup> Crímenes graves u ofensas de nivel 1 incluyen espionaje, traición a la patria, sabotaje, tráfico de

tados durante ese mismo año no cometieron delito alguno y el 13 % fueron removidos por cometer una violación de tráfico, como manejar a exceso de velocidad o no tener licencia de conducir. Además, el término “criminal convicto” es utilizado de manera amplia para incluir delitos menores como violaciones de tránsito y faltas migratorias (no situación legal). De acuerdo con esta definición, si un inmigrante indocumentado recibe una multa por manejar a exceso de velocidad y la paga, en ese momento entra automáticamente en la lista de criminales convictos de ICE. Si la misma definición fuese aplicada a nacionales estadounidenses, TRAC sugiere que la mayoría de esta población debería ser clasificada como criminal convicto, lo cual es un sinsentido que refleja el uso diferenciado y discriminatorio de las definiciones de criminales utilizadas por el ICE. De hecho, el número de individuos que han cometido ofensas serias y han sido detenidos por el ICE ha disminuido durante la expansión a nivel nacional de Comunidades Seguras, como lo muestra un análisis publicado por el periódico *The New York Times* en 2014.

Además de no priorizar la deportación de criminales peligrosos, la instrumentación de Comunidades Seguras está plagada de fallas al debido proceso por parte de la policía local y de personal del ICE. Se han documentado serias violaciones a derechos civiles e irregularidades en el proceso de detención y transferencia. Por ejemplo, en la mayoría de los casos no se les permite a los detenidos comunicarse con sus familias o abogados una vez que han sido puestos en libertad y posteriormente son retenidos para que el ICE los tome en custodia. En ocasiones los inmigrantes son trasladados a los centros de detención de inmigración sin previa notificación a sus familiares, abogado, o incluso a ellos mismos. La historia de Guadalupe, un caso popularizado por las organizaciones de defensa a inmigrantes, como el National Day Laborer Organizing Network y Centro Presente, es ilustrativo de las múltiples violaciones cometidas en la instrumentación de Comunidades Seguras. Guadalupe, inmigrante mexicana que vivía en Holyoke, Massachusetts, fue deportada en 2012 días después de ser detenida mientras hacía sus compras de Navidad en una tienda departamental.<sup>13</sup> Cuando intentó pagar sus compras con una tarjeta de débito, la cajera le requirió una identificación oficial, que Guadalupe no pudo presentar por carecer de ésta. La empleada acusó a Guadalupe de intento de robo y la entregó a la policía local. Al escuchar los hechos, un juez local retiró los cargos en contra de Guadalupe y ordenó ponerla en libertad. Sin embargo, el ICE ya había emitido una orden de detención cuando recibió sus huellas dactilares.

---

migrantes, homicidio, secuestro, asalto sexual y robo. Véase U.S. Department of Homeland Security (2013).

<sup>13</sup> Testimonio incluido en “All in one guide to defeating ICE requests” por Washington Defender Association, Immigrant Legal Research Center, National Immigration Project y National Immigration Law Center.

Guadalupe fue retenida por la policía a pesar de haber sido declarada inocente por el juez, y fue trasladada a un centro de detención por los agentes del ICE. Todo esto ocurrió en menos de 24 horas y la familia de Guadalupe no pudo localizar el centro de detención en donde estaba. Guadalupe fue deportada cuatro semanas después de su traslado sin haber podido apelar su caso ni que se le permitiera llevar consigo a su hija. Al no haber recibido los citatorios del Servicio de Protección a Menores en el centro de detención, Guadalupe perdió las audiencias, y con ello la custodia de su hija, que permanece en Estados Unidos.

Otra falla de Comunidades Seguras es la deportación de no “deportables”. Por definición, las leyes de deportación sólo aplican a “extranjeros”, es decir, a personas que no son ciudadanos o residentes legales de Estados Unidos. Sin embargo, mediante Comunidades Seguras se ha deportado a residentes legales y ciudadanos naturalizados con una frecuencia preocupante, ya sea porque no se verifica la identidad de la persona o porque la ley se aplica en forma retroactiva. En situaciones que podemos calificar de absurdas y surrealistas, la prensa ha documentado casos de ciudadanos nacionalizados, residentes legales e incluso veteranos de guerra deportados a causa de algún delito menor cometido años antes de la creación de IIRIRA. Para esta población en particular, el regreso a su “país de origen” es irónico y dramático por tener décadas viviendo fuera de éste y no contar con redes de apoyo familiar. Los datos sobre deportaciones arbitrarias e incorrectas son indicativos de problemas sistemáticos en la ley y su instrumentación. El Proyecto Florencia para los Derechos de Inmigrantes y Refugiados, organización con sede en California, recibe de 40 a 50 casos mensuales de individuos ya deportados que tienen reclamos válidos de nacionalidad estadounidense. La magnitud de esta situación no puede calcularse con exactitud debido a que el DHS no mantiene un registro de estos casos. Sin embargo, Kanstroom (2009) estima que de aplicarse una tasa de error del 1 % en los procedimientos de deportación realizados por ICE se habrían registrado entre 80,000 y 100,000 deportaciones erróneas en los últimos años, incluyendo residentes permanentes, naturalizados, ciudadanos estadounidenses y refugiados.

A las múltiples fallas de instrumentación del programa se suma la consecuencia no intencionada de erosionar la confianza entre las comunidades de inmigrantes y la policía local. Cuando la población inmigrante percibe que cualquier interacción con la policía puede detonar una deportación, los lazos de confianza se deterioran y los inmigrantes se vuelven renuentes a denunciar crímenes, por tanto la seguridad pública se ve socavada. Un estudio reciente muestra que la instrumentación de Comunidades Seguras y los acuerdos 287 (g) —cuyo elemento común es la colaboración entre la policía local y las autoridades migratorias— han producido desconfianza y miedo en la comunidad inmigrante.<sup>14</sup> Se incrementan el miedo y la

<sup>14</sup> Véase Theodore (2013).

desconfianza hacia la policía en la población latina por el mayor involucramiento de ésta en la ejecución de las leyes migratorias. Entre los más de 2,000 latinos encuestados, 44 % dijeron ser menos propensos a acudir a la policía en caso de ser víctimas de un crimen por temor a ser cuestionados respecto a su situación migratoria o la de sus familias. Este temor no es exclusivo de inmigrantes indocumentados, se extiende a sus familiares latinos nacidos en Estados Unidos (30 %), una actitud comprensible dado el creciente número de familias mixtas entre la población latina a nivel nacional.<sup>15</sup> La población inmigrante no sólo teme a la policía, tampoco se siente protegida por ella: más del 40 % de los encuestados dijeron que en caso de ser víctimas de un delito preferirían pedir ayuda a un líder religioso o comunitario antes que acudir a la policía, por temor a ser cuestionados sobre su situación migratoria. El mayor involucramiento de la policía en la ejecución de leyes migratorias también ha producido aislamiento en la comunidad latina. El 37 % de los latinos participantes en el estudio se siente bajo sospecha, el 38 % evita salir de casa y el 42 % se siente más aislado.

Existe evidencia para asegurar que Comunidades Seguras se ha instrumentado discrecionalmente utilizando un perfil racial, lo que impacta además de manera negativa la salud de los inmigrantes, en particular la de los mexicanos. De acuerdo con el *Diálogo binacional sobre migrantes mexicanos en Estados Unidos y México*, los migrantes mexicanos indocumentados muestran los niveles más altos de estrés desde finales de la década de los noventa. Un número creciente de mexicanos y mexicano-americanos se autoexcluyen de un buen número de servicios institucionales y redujeron su participación en espacios públicos como escuelas, iglesias y actividades sociales para no ser detenidos con base en perfiles raciales. Existen testimonios que documentan situaciones en las que la policía detiene a individuos porque sospecha que son indocumentados de acuerdo con la apariencia física.<sup>16</sup> Cabe resaltar que estar sin documentos en Estados Unidos no constituye un crimen, sino una falta administrativa, por lo que los extranjeros bajo sospecha de ser indocumentados no debieran ser acusados de un crimen. Sin embargo, gracias a la

<sup>15</sup> Una familia de situación mixta incluye residentes legales, migrantes indocumentados e hijos de migrantes nacidos en Estados Unidos. Para estimaciones de este tipo de familias véase Passel y Cohn (2009).

<sup>16</sup> Un ejemplo es el historia de Irasema Zapata, quien en el verano de 2012 fue detenida con su esposo y sus hijos mientras conducían de regreso de un paseo familiar en Massachusetts. Cuando el esposo de Irasema le preguntó al oficial que los detuvo cuál era el delito que cometieron, el policía respondió: “cada vez que veo un indocumentado como tú lo detengo porque sé que no está legalmente aquí”. El esposo de Irasema no tenía una licencia de conducir, razón suficiente para que arrestaran a ambos. Hasta diciembre de 2013, Irasema y su esposo continuaban en proceso de deportación, sin saber cuándo tendrían que dejar el país ni qué pasaría con sus dos hijos. Testimonio incluido en “Just Communities: An immigrants rights documentary”.

definición tan amplia de crimen utilizada por el ICE y a la cooperación de la policía con esta agencia, es suficiente detener a un individuo y constatar que no tiene licencia de conducir para arrestarlo e iniciar el envío de huellas dactilares, el cual comúnmente termina con un proceso de deportación.

Para concluir, la criminalización y el hostigamiento derivados de la política migratoria afectan no sólo a inmigrantes indocumentados, también aquellos con estancia legal se sienten amenazados debido a la situación migratoria de sus familiares. En 2009, las familias de situación mixta comprendían nueve millones de personas. Ese mismo año, Human Rights Watch estimaba que más de un millón de personas habían sido separadas de sus familias por procesos de deportación. El estrés al que están sometidos los padres inmigrantes ante la posibilidad de ser deportados afecta directamente a sus hijos. El impacto emocional y psicológico de la separación familiar es devastador, independientemente de que los hijos hayan nacido o no en Estados Unidos. Al ser forzados a separarse de uno o ambos padres, su desarrollo emocional y aprendizaje se ven afectados; con frecuencia interrumpen su educación y experimentan periodos largos de depresión, además de sufrir pérdidas materiales importantes en el núcleo familiar debido a la pérdida de uno de los padres o al movimiento de toda la familia al país de origen.<sup>17</sup>

## De vuelta: los mexicanos que regresan y los desafíos a su reintegración

Desde hace más de una década, un número creciente de adultos, jóvenes y niños mexicanos están regresando de Estados Unidos a México al verse afectados por el endurecimiento de las leyes migratorias, además de su aplicación masiva y discrecional. Estos mexicanos están regresando al país en una gran variedad de contextos: más de un millón han sido deportados,<sup>18</sup> otros miles han firmado una orden de retorno voluntario con la esperanza de reunirse en algún momento con sus familiares en Estados Unidos<sup>19</sup> y otros cientos de miles de niños y jóvenes estadounidenses

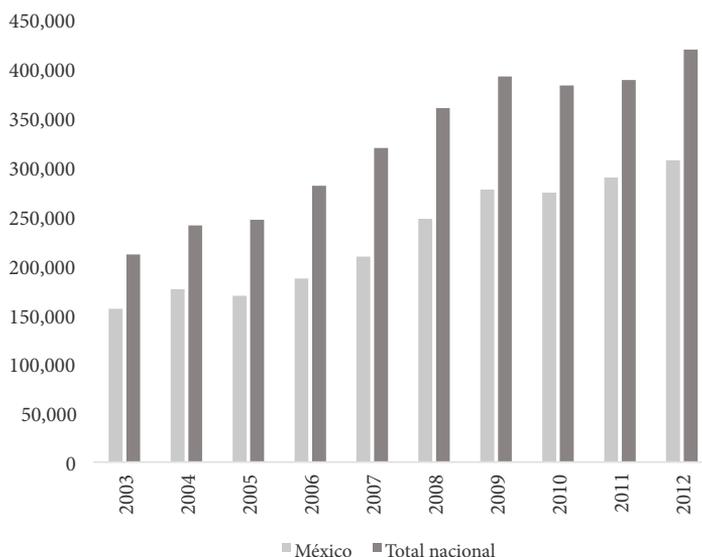
<sup>17</sup> Véanse Yoshikawa y Kholoptseva (2013) y Yoshikawa y Kalil (2011).

<sup>18</sup> La deportación, *removal* o deportación forzada es definida por el DHS como “el movimiento obligatorio y confirmado de un extranjero inadmisibles o deportables de los Estados Unidos basado en una orden de expulsión”. Todo extranjero que es deportado o “extraído” tiene consecuencias administrativas o penales impuestas a la posterior entrada a Estados Unidos debido a la orden de extracción.

<sup>19</sup> Los retornos o “salidas voluntarias” son los acuerdos firmados para salir del país un periodo de días determinado. Cuando un extranjero firma una “salida voluntaria o retorno” desde dentro de un centro de detención, el DHS lo escolta esposado hasta la frontera Estados Unidos-México. Cuando firma la salida voluntaria sin haber sido detenida, la persona tiene entre 60 y 90 días para salir del país. En realidad el retorno voluntario funciona como una deportación *de facto* y tiene consecuencias socio-emocionales y de separación de familias similares a la deportación. Sin embargo, algunos inmigrantes

viven ahora en México debido a la deportación de uno de sus padres. El retorno a México de Estados Unidos no es un fenómeno nuevo. La larga tradición migratoria al país del norte había estado acompañada del regreso eventual a la comunidad de origen. Sin embargo, la magnitud del flujo de retorno, lo involuntario del regreso en la mayoría de los retornados y la prevalencia de niños y adultos jóvenes en la población retornada hacen del reciente fenómeno de retorno algo distinto.

GRÁFICA 3. Mexicanos deportados en relación con la población deportada total



Fuente: DHS, Anuario estadístico de inmigración: Extranjeros removidos por tipo de crimen y nacionalidad. Recuperado de <http://www.dhs.gov/yearbook-immigration-statistics-2012-enforcement-actions>

De 2005 a 2010, 1.4 millones de inmigrantes mexicanos y sus hijos regresaron a México, el doble que en el quinquenio previo (Passel, Cohn y González-Barrera, 2012). Este aumento se explica en gran medida por la salida forzada de mexicanos a causa de deportaciones y procesos de retorno voluntario. Las deportaciones o procesos formales de remoción han seguido una tendencia creciente en Estados Unidos desde 2003 y los mexicanos representan alrededor del 75 % del total de la población deportada cada año (gráfica 3). Desde 2003, Estados Unidos ha realizado anualmente entre 150,000 y 300,000 procesos formales de remoción a México de acuerdo con cifras del DHS. Las deportaciones, sin embargo, subestiman el número

aceptan firmar con la esperanza de volver legalmente a Estados Unidos en algún momento. Bajo este procedimiento, el individuo puede solicitar una visa e ingresar legalmente a territorio estadounidense después de un periodo específico de tiempo, el cual varía dependiendo de cada caso.

de migrantes que han sido forzados a regresar; también se deben considerar aquellos que han firmado una orden de retorno voluntario, eufemismo que esconde el destierro, al menos temporal, de un número significativo de mexicanos. Dicho “retorno voluntario” ocurre cuando un juez expide una orden de salida a un inmigrante, quien prácticamente no puede negarse a firmar. Una vez emitida y firmada la orden de retiro voluntario, el inmigrante tiene un plazo para salir de Estados Unidos. Entre 2009 y 2012 hubo más de un millón de retornos voluntarios de mexicanos de Estados Unidos a México (cuadro 1).

**CUADRO 1. Migración de retorno a México**

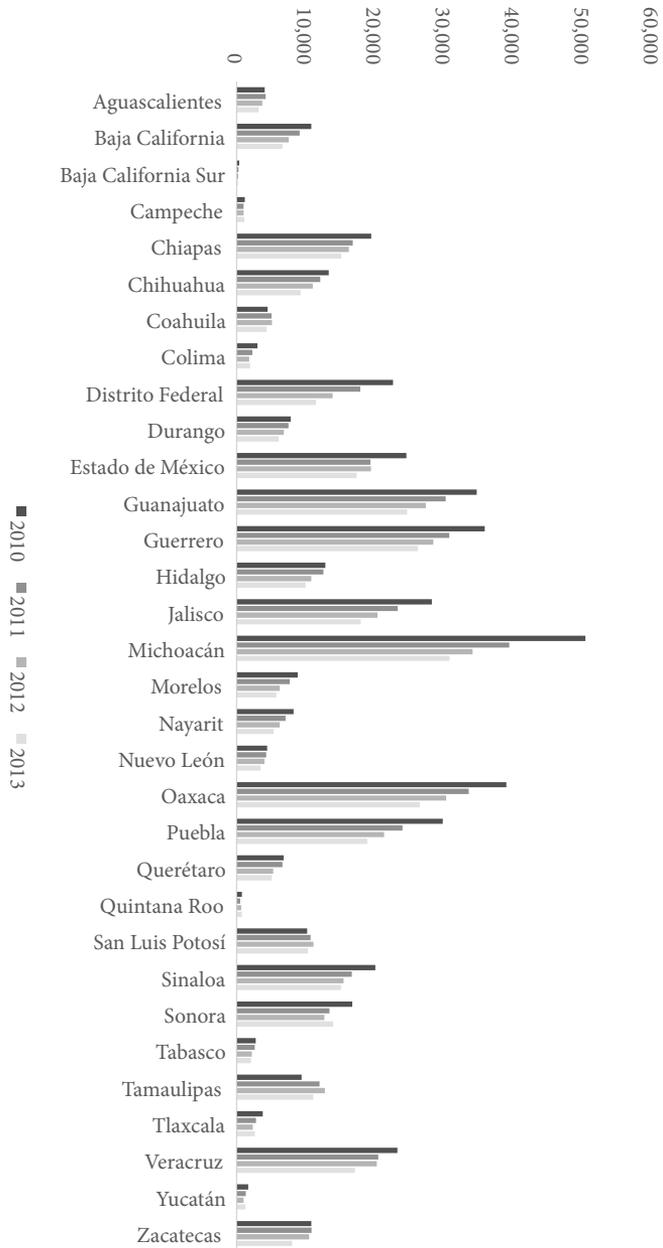
Fuente	2009	2010	2011	2012	2013	Al 26 de junio 2014	Total
Repatriados Segob	N/A	469,268	405,457	369,492	332,865	135,696	1,712,778
Retornos DHS	468,722	353,892	205,195	131,818	N/A	N/A	1,159,627
Deportaciones DHS	277,185	273,915	289,347	306,870	N/A	N/A	1,147,317

Fuente: Cifras oficiales de repatriación presentadas por la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación de México y de retornos voluntarios y deportaciones de mexicanos, presentadas por el DHS.

Las estadísticas oficiales de migración, tanto de México como de Estados Unidos, evidencian la falta de un registro sistemático, comprensivo y uniforme que documente el fenómeno. El DHS registra “retornos” más “deportaciones”, mientras que la Secretaría de Gobernación captura el fenómeno de retorno bajo la etiqueta de “repatriados”, es decir, de mexicanos detenidos por las autoridades migratorias estadounidenses y que se apegaron al Procedimiento de Repatriación al Interior de México (PRIM) (cuadro 1). Estas diferencias en instrumentación producen variaciones en la estimación de la migración de retorno, primer requisito para entender sus necesidades y ofrecerles programas de apoyo.

Una particularidad del reciente fenómeno de retorno es su impacto diferenciado en México (gráfica 4). Para la mayoría de los estados, 2010 representó un año récord en el número de repatriados recibidos, flujo que ha disminuido gradualmente en años subsecuentes. Sin embargo, se observan diferencias importantes en el total de mexicanos que han retornado a distintas regiones. Los estados del sureste (Yucatán, Tabasco, Quintana Roo y Campeche) han recibido el menor flujo de mexicanos repatriados, lo mismo que estados poco expulsivos, es decir, con poca historia de emigración como Aguascalientes, Colima, Nayarit y Querétaro. En el otro extremo se encuentran estados con una larga tradición migratoria y que ahora reciben el mayor flujo de retornados: Michoacán, Oaxaca, Guerrero, Guanajuato, Jalisco y Puebla son las entidades que más repatriados han recibido desde 2010. Además, el Estado de México y el Distrito Federal destacan también como importantes destinos para el retorno.

GRÁFICA 4. Eventos de repatriación por año y entidad de origen, 2010-2013



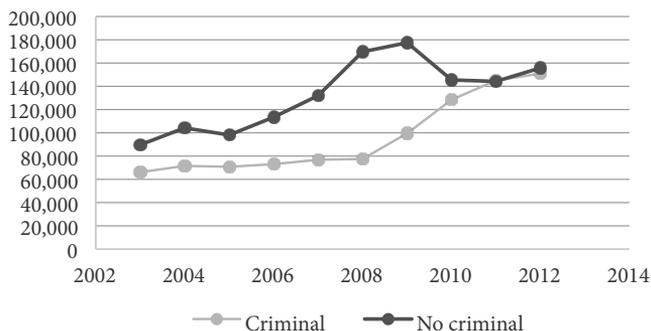
Fuente: Elaboración propia a partir del número de eventos de repatriación reportados por la Unidad de Política Migratoria de la Segob en su portal en línea.

¿Cuáles son las características de los mexicanos retornados y de sus familias? Sin negar la diversidad del contexto individual de retorno, existe un elemento común en las experiencias de la mayoría de los mexicanos que han regresado recientemente: el bajo nivel de agencia para decidir sobre su proceso de retorno. Ya sea por deportación propia, de un familiar o por haber firmado una orden de salida voluntaria, cientos de miles de mexicanos han salido de Estados Unidos por causas ajenas a su voluntad. ¿De qué manera, si alguna, el contexto de retorno forzado impone desafíos específicos y afecta su proceso de reintegración? Una implicación directa del retorno forzado es el estigma relacionado con la deportación o de haber estado en la cárcel, frecuentemente percibido como un obstáculo para la reintegración por la población retornada. En *Los otros dreamers*, Anderson y Solís (2014) retratan las experiencias de retorno de jóvenes mexicanos que crecieron en Estados Unidos. Una parte de ellos fueron deportados por ofensas menores, como manejar sin licencia, mientras que otros fueron forzados a salir Estados Unidos por no poder probar su estancia legal en el país. Sin importar el cargo específico por el cual fueron detenidos y posteriormente removidos, estos jóvenes narran el estigma real que conlleva el haber sido deportados, y por ende clasificados como “criminales convictos” por el sistema de justicia estadounidense. Este estigma no termina al cruzar la frontera, sino que se adhiere a ellos en México. Varios de los testimonios narran la renuencia de estos jóvenes a comunicar abiertamente cómo salieron de Estados Unidos por miedo a ser rechazados o juzgados en México.

Entre las experiencias de retorno forzado existen variaciones importantes que se deben considerar en el diseño de políticas de reintegración. Si bien es cierto que el estigma de la deportación puede ser compartido por la mayoría de los migrantes que se vieron forzados a regresar a México, es altamente probable que el tipo de ofensa cometido impacte las oportunidades de reinserción social, y principalmente laboral, de los retornados. De acuerdo con cifras del Transactional Records Access Clearinghouse, la mayoría de los mexicanos deportados entre 2003 y 2011 no habían cometido delito alguno. Fue en 2009 cuando la cifra de mexicanos deportados debido a un cargo criminal aumentó hasta casi igualar a aquellos sin historial criminal en 2012 (gráfica 5). Por supuesto, la etiqueta “criminal” ha de tomarse con cautela debido a la amplia definición de crimen utilizada por el ICE antes discutida. Es prioritario que el gobierno mexicano identifique a los connacionales deportados después de cumplir condenas penales por crímenes graves. Aunque se desconoce el desglose por tipo de crimen para mexicanos deportados, si extrapolamos las cifras proporcionadas por el ICE, sabemos que alrededor del 12 % de la población deportada ha cumplido condenas penales por delitos graves como secuestro, homicidio, crimen organizado, etc. La reintegración efectiva de estos connacionales requiere de acciones específicas orientadas a su readaptación social, económica y en ocasiones cultural. Hasta ahora este grupo ha sido ignora-

do por completo en las discusiones del retorno en México tanto por la academia como por la sociedad civil y el gobierno federal.

GRÁFICA 5. Mexicanos deportados según situación criminal



Fuente: DHS. Anuario estadístico de inmigración: Extranjeros removidos por tipo de crimen y nacionalidad (tabla 41). Recuperado de <http://www.dhs.gov/yearbook-immigration-statistics-2012-enforcement-actions>

Además de la prevalencia del retorno forzado, la reciente ola de mexicanos retornados tiene en común que es una población mayoritariamente joven. De acuerdo con el *Anuario estadístico de migración y remesas* publicado en 2014 por la Fundación Bancomer y el Consejo Nacional de Población (Conapo), aproximadamente el 43.4 % de los mexicanos que retornaron a México de Estados Unidos en 2012 tenían entre 18 y 35 años (aproximadamente 500,000 jóvenes).<sup>20</sup> A este grupo debe sumarse el creciente número de ciudadanos estadounidenses, hijos de migrantes mexicanos, que ahora viven en México debido al retorno de sus padres. Este grupo se duplicó entre 2000 y 2010, pues pasó de 343,000 a 739,000 (censo de 2010). De este total, el 77 % son menores de edad para quienes la educación en español como segunda lengua es una necesidad imperativa para su incorporación exitosa al sistema educativo mexicano. En suma, México experimenta actualmente una diáspora de retorno en edad formativa y productiva que requiere programas de reinserción educativa y laboral.

### ¿Y el Estado mexicano? Responsabilidades, necesidades y vacíos

La migración de retorno en México es un fenómeno de creciente relevancia para la sociedad y el Estado mexicano, que está obligado a brindar servicios y protección a su población retornada de acuerdo con la normatividad nacional e internacional. En primer lugar, la obligación de aceptar nacionales que retornan al país de ori-

<sup>20</sup> Cifras citadas en Anderson y Solís (2014).

gen es una norma internacional consuetudinaria. La Ley de Migración mexicana, aprobada en 2011, contempla la obligación del gobierno mexicano de “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”. También contempla una serie de derechos para los nacionales que regresan al país, entre ellos el acceso a alimentos y un espacio digno de estancia, a no ser discriminado por ningún motivo por las autoridades nacionales, a ser trasladado a su comunidad de origen y a recibir un trato digno y humano, tomando siempre en cuenta consideraciones de género y atención especial a los niños y jóvenes.

A pesar de lo establecido en la normatividad migratoria mexicana, hasta ahora no existen programas o acciones comprensivas en ninguno de los tres órdenes de gobierno que atiendan directamente la reintegración de los mexicanos retornados o que garanticen el ejercicio pleno de sus derechos. En su lugar, existen acciones no articuladas enfocadas en cubrir sus necesidades más inmediatas. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Migración, como órgano responsable de brindar atención integral a los mexicanos repatriados, instrumenta desde 2013 junto con la Secretaría de Gobernación el programa Somos Mexicanos, que tiene como objetivo contribuir “a la reincorporación al desarrollo productivo de los repatriados en condiciones dignas, de manera segura y con opciones de fuentes de empleo en sus comunidades”. Aunque su objetivo es amplio, hasta ahora los servicios otorgados por el programa se limitan a cubrir las necesidades básicas de alimentación y transporte. En cada uno de los nueve módulos fronterizos donde opera Somos Mexicanos, los connacionales repatriados reciben una hoja de repatriación, alimentos y agua, así como ayuda económica para trasladarse a su comunidad de origen. Aunque necesarias, estas acciones abonan poco a garantizar la reinserción económica o social de los connacionales que establece el objetivo del programa. La reinserción económica requiere, al menos, realizar un diagnóstico de sus habilidades y capacidades laborales, certificar dichas capacidades o proveer capacitación cuando sea necesario y vincular a los migrantes retornados con potenciales empleadores. Hasta ahora no existe un programa que integre estas acciones a nivel municipal, estatal y mucho menos federal.

Además de Somos Mexicanos, existe el Fondo de Apoyo al Migrante (FAM), a través del cual el gobierno federal otorga recursos a los estados y municipios para financiar proyectos y obras de infraestructura que apoyen a los trabajadores migrantes de retorno y a sus familias. Los fondos pueden ser utilizados en cuatro áreas: proyectos de capacitación para impulsar capacidades productivas, proyectos productivos individuales o de grupo, fondos para mejoramiento de vivienda (construcción de techos, pisos y letrinas) y apoyo financiero para la operación de albergues. El FAM, sin embargo, presenta serias limitaciones. Primera, el progra-

ma está enfocado en servir a la población retornada más vulnerable, aquella cuyas necesidades más apremiantes son de vivienda y no necesariamente de reinserción educativa, laboral o social. Además, quienes soliciten el apoyo han de vivir en municipios altamente marginados, lo cual excluye a los mexicanos retornados que ahora viven en concentraciones urbanas importantes. Segunda, los fondos se otorgan a solicitud del migrante y se requiere un proceso de solicitud formal que incluye el diseño de un proyecto y su presupuesto. Esto excluye a la población retornada que no conoce los programas ofrecidos por el gobierno o que no se siente capacitada para planear y presentar un proyecto. Finalmente, el presupuesto asignado al FAM está entre los más bajos del Ramo 33. En 2014, el FAM contó con 200 millones, en contraste con el Fondo de Cultura que recibió 2,730 millones o el Fondo de Infraestructura para el Deporte que obtuvo 3,211 millones.<sup>21</sup> En resumen, aunque el FAM cubre un espectro de acciones más grande que el programa Somos Mexicanos, el escaso presupuesto federal que se le otorga, el complejo proceso de solicitud para los migrantes y las prioridades establecidas en el programa hacen que su alcance e impacto para la población retornada sea limitado.

La carencia de programas integrales contrasta con los múltiples retos y problemas que enfrentan los migrantes mexicanos una vez de regreso. En 2014 la organización binacional Mexicanos y Americanos Todos Trabajando realizó un estudio con 600 migrantes retornados en Jalisco, hasta ahora la investigación más grande en su tipo en México. Entre sus hallazgos destacan la ínfima cobertura de los programas gubernamentales entre la población retornada, lo inadecuado del trato de la autoridad mexicana a los retornados y la ausencia de apoyo para facilitar la reintegración en áreas prioritarias como salud, empleo y educación. Sólo un 4 % de los retornados entrevistados dijo haberse beneficiado de algún programa social a su retorno, mientras que un 42 % se enfrentó a autoridades corruptas y nepotistas. Además, sólo un 2 % recibió alguna ayuda del gobierno para llenar documentos oficiales, encontrar casa e inscribir a sus hijos en la escuela. Ningún migrante encuestado reportó haber recibido algún tipo de ayuda para encontrar trabajo. Entre los principales desafíos en la reintegración se señalaron malas condiciones laborales (74 %), salario insuficiente (84.5 %), acceso limitado a servicios de salud para sus hijos y ellos mismos (44 %) y las dificultades de adaptar sus habilidades en México (30 %).

Además de estos desafíos, el contar con documentos probatorios de identidad mexicana (credencial del IFE, CURP y acta de nacimiento) destaca por su importancia para garantizar el acceso a otros derechos, como educación y salud. Esto es particularmente relevante para los hijos de mexicanos nacidos en Estados Unidos

<sup>21</sup> Los recursos otorgados a través del Ramo 23 pueden consultarse por año y entidad federativa en el portal <http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas#Mpa2014>

que ahora residen en México con sus padres retornados, unos 358,000 niños de 5 a 17 años, de acuerdo con datos de la Segob para 2013. Estos niños tienen derecho a la doble nacionalidad, a tener pleno acceso a educación, salud y a recibir apoyo de programas sociales. Lamentablemente, los derechos de estos niños y jóvenes retornados son frecuentemente violados, en particular en materia de educación. Por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil como el Instituto de las Mujeres en la Migración y Voces han documentado numerosos casos en que a los hijos de mexicanos nacidos en el extranjero se les niega la inscripción formal e incluso el acceso a las escuelas mexicanas por carecer de acta de nacimiento apostillada o por no contar con su registro de doble nacionalidad. Cuando no se tiene este documento, los niños reciben un certificado provisional de estudios que no les permite transitar al siguiente nivel educativo ni solicitar apoyos sociales o becas. Este es un problema de mala práctica de las autoridades escolares y de desconocimiento de las normas de control escolar, que garantizan el derecho a la educación a todos los niños y niñas sin importar su nacionalidad.<sup>22</sup>

Otro problema es la dificultad para acreditar la educación debido a que las normas contemplan la expedición de certificados provisionales de educación cuando el alumno no haya podido acreditar su identidad mediante el acta de nacimiento apostillada, certificada y traducida en caso de no estar en español. En la práctica, dichos certificados provisionales frecuentemente son rechazados al realizar la inscripción de un nivel educativo a otro —por ejemplo cuando el alumno concluye la primaria o secundaria—, por lo que su expedición constituye una práctica discriminatoria. Para resolver esta situación se requieren campañas de difusión efectivas por parte de la SEP con los sectores educativos a nivel estatal y municipal para garantizar la aplicación de las normas. De igual forma, es recomendable que la Secretaría de Relaciones Exteriores instrumente una campaña de difusión para promover y facilitar el registro de nacionalidad mexicana para los hijos de mexicanos en el extranjero a través de los consulados. En forma alternativa, la SEP podría flexibilizar los requisitos para acreditar la identidad mexicana sin exigir el acta de nacimiento apostillada y aceptar en su lugar el acta de nacimiento estadounidense de los niños acompañada del acta de nacimiento mexicana de uno de los padres. Aunque obtener la apostilla es un trámite relativamente barato, tiene que hacerse en el lugar de nacimiento, en este caso Estados Unidos, país al que los padres no pueden regresar si fueron deportados. A esto ha de sumarse el costo de traducir el acta estadounidense por un perito certificado, y en ocasiones también realizar el registro de doble nacionalidad en algunos de los registros civiles de México.

<sup>22</sup> El Instituto de las Mujeres en la Migración ha sido líder en promover estas propuestas y dirigir las mesas de diálogo con las secretarías de Educación Pública (SEP) y de Gobernación (Segob), exponiendo en ellas casos de violación sistemática al pleno derecho a la educación de estos niños.

Dada la complejidad y el costo de obtener la documentación necesaria para acceder a la educación, se requieren programas que orienten a la población retornada sobre los procesos administrativos que debe seguir, y que asuman al menos una parte del costo de los trámites. El Instituto para los Migrantes del Estado de Tamaulipas es pionero en este sentido al instrumentar el Programa de Inclusión de las Personas Migrantes a su Comunidad, a través del cual el gobierno estatal tramita gratuitamente los documentos de identidad mexicana para hijos de migrantes nacidos en Estados Unidos que asisten a escuelas primarias de Nuevo Laredo. El costo por trámite individual es de 7,000 pesos, un poco menos de lo que cobraría un despacho privado o gestoría, una suma definitivamente prohibitiva para una familia con más de un hijo.<sup>23</sup>

Otro desafío en materia educativa señalado reiteradamente por la población *dreamer* en México es la revalidación de estudios cursados en Estados Unidos, ya sea para continuar la educación en México o para incorporarse al mercado laboral. En diversos foros académicos, grupos de jóvenes retornados que se identifican a sí mismos como *dreamers* han señalado la complejidad y larga duración de los trámites de revalidación y equivalencia de la SEP necesarios para realizar estudios de educación superior en México.<sup>24</sup> Los primeros requisitos para solicitar la revalidación de estudios a la SEP son obtener los certificados y las boletas de calificaciones de las escuelas estadounidenses a las que se haya asistido, conseguir la apostilla de cada documento y pagar la traducción por perito traductor. En principio, obtener los certificados y su apostilla —este último trámite debe hacerse en la secretaría del Estado donde se cursaron los estudios— no es difícil sino imposible para jóvenes que fueron deportados y no pueden regresar a Estados Unidos a hacer los trámites.<sup>25</sup> Si los jóvenes cuentan con familiares o amigos en Estados Unidos que consigan los documentos por ellos, entonces empieza el proceso de revalidación regido por el Acuerdo 268 de la SEP. De acuerdo con éste, el contenido de un plan de estudios extranjero tiene que ser al menos 75 % equiparable al de uno de México para

<sup>23</sup> Licenciado Juan José Rodríguez, director general del Instituto Tamaulipeco de Migración. Comunicación personal, 23 de septiembre de 2014.

<sup>24</sup> La palabra *dreamer* (en español *soñador*) es un término político que surgió a partir del Acta Development, Relief and Education for Alien Minors, la cual hubiese permitido a jóvenes indocumentados elegibles de acuerdo con los requisitos de la Ley, la oportunidad de trabajar o formar parte del ejército como vía para legalizar su situación en México, donde el uso del término *dreamer* se ha ampliado para describir a los hijos de inmigrantes mexicanos que crecieron en Estados Unidos. Véase Anderson y Solís (2014), para una discusión amplia del término.

<sup>25</sup> Véase el “viacrucis de la revalidación de estudios” descrito por Nancy Landa, joven deportada a México y activista de los derechos de los *dreamers* en el país en el *blog* Mundo Citizen, <http://mundocitizen.com/2015/04/03/la-sep-alejada-de-la-realidad-que-enfrenta-los-jovenes-dreamers-retornados/>

ser revalidado en el país.<sup>26</sup> Muy pocas veces los contenidos de planes de estudios coinciden en un porcentaje tan alto, por lo que la alternativa que frecuentemente se ofrece a los jóvenes retornados para validar su educación estadounidense es cursar materias extras para que su grado (ya obtenido en Estados Unidos) sea válido en México. Tal situación implica un costo económico tanto para el joven retornado, que necesita invertir tiempo y dinero extra para validar sus estudios ya adquiridos, como para el país, que no está aprovechando el capital humano que la población retornada representa por trabas burocráticas que obstaculizan la continuidad educativa, e incluso limitan la inserción laboral.<sup>27</sup>

Finalmente, al problema de acceso y revalidación de la educación se suma el reto de la inclusión. La creación de programas y currículos que se adapten a las necesidades y potenciales de los niños y jóvenes retornados es un pendiente importante en la agenda. Los desafíos que enfrenta la niñez y juventud mexicano-estadounidense al incorporarse a la escuela en México van desde adaptarse a un nuevo idioma de instrucción, sufrir discriminación y rechazo de profesores y compañeros por ser distintos hasta aprender códigos culturales disímolos e incomprensibles para muchos de ellos. Un programa de inserción efectivo ha de incluir un componente bilingüe y bicultural. El currículo no ha de limitarse a la adquisición de una segunda lengua, sino también promover habilidades de aprendizaje que fomenten una comunicación intercultural exitosa y la capacidad de adaptarse a distintos contextos (Zúñiga & Hamman, 2008). Irónicamente, estudios exploratorios muestran que en algunas escuelas primarias se les prohíbe a los niños retornados hablar inglés, lengua en la que tienen mayor fluidez muchos de ellos.<sup>28</sup> Así, maestros mexicanos reproducen prácticas que iniciaron hace cien años en las escuelas estadounidenses, cuando se les prohibía a los niños latinos hablar español, y con ello se pretendía negar su identidad y asegurar la asimilación. Con respecto a la educación media y superior, las universidades públicas nacionales y estatales deben desarrollar programas que faciliten la incorporación de jóvenes retornados y que al mismo tiempo potencien su bilingüismo y biculturalismo. Estos jóvenes tienen

<sup>26</sup> Este requisito se estipula en la sección 25.1 de dicho Acuerdo, que puede consultarse en <http://www.sep.gob.mx/work/models/sep1/Resource/42b00ee7-33da-4bff-85e3-ef45b0f75255/a286.pdf>

<sup>27</sup> Diversos reportajes y *blogs* han cubierto la problemática de la revalidación de estudios entre los *dreamers* retornados. Véanse <http://mundocitizen.com/2015/04/03/la-sep-alejada-de-la-realidad-que-enfrenta-los-jovenes-dreamers-retornados/> y [http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/04/05/1017184#.VSKg\\_SbZ4bs.twitter](http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/04/05/1017184#.VSKg_SbZ4bs.twitter)

<sup>28</sup> El Instituto de las Mujeres en la Migración ha documentado ampliamente los problemas de acceso a la educación básica que enfrentan los niños extranjeros. Proporciona un diagnóstico del número de niños extranjeros en escuelas mexicanas, casos específicos en que se les ha negado la educación y una propuesta legal específica para asegurar el acceso educativo, la dispensa del requisito de la apostilla por parte de la SEP. Cifras y análisis disponibles en <http://imumi.org/sep/index.html>

el potencial para contribuir de manera significativa al desarrollo de México y a una economía binacional que se beneficie de las ventajas comparativas de cada país.

## Conclusiones

A dos décadas del endurecimiento de la política migratoria estadounidense, los impactos de ésta en la población mexicana migrante son evidentes. Por un lado, la IIRIRA inauguró una era de criminalización del inmigrante al expandir las ofensas causantes de deportación, y con ello incrementó el número de inmigrantes que se convirtieron de hecho en deportables. Por el otro, Comunidades Seguras ha facilitado la instrumentación masiva de la IIRIRA, muchas veces de manera discrecional, al consolidar la colaboración de la policía local con los agentes de migración del ICE. Desde 2009, Comunidades Seguras ha sido la principal herramienta legal utilizada por el gobierno estadounidense para identificar, detener y deportar inmigrantes de su territorio. Su implementación, sin embargo, evidencia el incumplimiento sistemático de las prioridades establecidas por la DHS. El impacto de esta ola masiva de retornos forzados se ha concentrado en Centroamérica y México, adonde se envía a prácticamente el 90 % de los inmigrantes deportados.

Para el gobierno mexicano, en particular, la oleada masiva de connacionales formalmente removidos de Estados Unidos, y de familiares que los acompañan en su regreso a México, plantea desafíos importantes. El primero es la creación de una política de reinserción explícita e integral. Somos Mexicanos, la principal iniciativa federal para atender las necesidades de los mexicanos repatriados, se limita a proveer asistencia básica (e.g. comida y traslado) y deja fuera su reinserción laboral y educativa, necesidades prioritarias de la población retornada. Además, Somos Mexicanos está diseñado para atender a la población que ha sido forzada a salir de Estados Unidos y ha decidido apegarse a un proceso de repatriación; no considera a los hijos de migrantes nacidos en Estados Unidos ni a los mexicanos que regresan voluntariamente o debido a la deportación de un familiar.

Dicha política de reintegración integral debe incluir acciones en áreas prioritarias, y la primera es garantizar el derecho a la identidad de la población retornada y sus familias facilitando la obtención de documentos de identidad mexicana para los nacidos en territorio nacional, así como el registro de la doble nacionalidad para los hijos de migrantes nacidos en Estados Unidos. Esto es facultad del Registro Nacional de Población, el Instituto de Mexicanos en Exterior y la Red de Consulados, que han de difundir e instrumentar conjuntamente acciones que faciliten la obtención de documentos de nacionalidad mexicana para los connacionales que están fuera del país y los que acaban de regresar. Al no poder planear el retorno, la posibilidad de que los connacionales mexicanos traigan consigo documentos importantes y

pertenencias es mucho menor, por lo que la asistencia en esta área es prioritaria. El derecho a la identidad es condición primaria para tener acceso a otros derechos, como a la salud y la educación, además de permitir el acceso a programas sociales.

La reinserción laboral y educativa también requiere acciones urgentes y pertinentes debido a que un grupo importante de la población retornada está en edad escolar y otro en edad productiva. La certificación y revalidación de estudios cursados en Estados Unidos por parte de la SEP son los principales obstáculos para la continuidad educativa y en ocasiones para la inserción laboral, como lo muestran las historias de los *dreamers* y niños transnacionales. Mientras que algunas escuelas privadas aceptan y validan la educación cursada fuera de México, las escuelas públicas rechazan a los alumnos extranjeros o demandan que tomen cursos adicionales para validar estudios ya concluidos en Estados Unidos. En el mejor de los casos, la inserción laboral de la población retornada se retrasa por la necesidad de cursar materias adicionales.

Finalmente, la instrumentación de acciones y programas dirigidos a la población retornada requiere de la coordinación entre los tres niveles de gobierno y las instancias de apoyo a migrantes en los estados, las cuales tienen conocimiento de la población de retorno y sus necesidades. La instrumentación de acciones es urgente en los estados y municipios que han recibido mayor flujo de retornados. Es importante no perder de vista el contexto binacional de la población retornada al diseñar e instrumentar acciones dirigidas a ésta. Por un lado, el gobierno debe instrumentar acciones para salvaguardar los derechos de los connacionales en Estados Unidos, responsabilidad directa de la cancillería mexicana y específicamente de la red de consulados mexicanos en Estados Unidos. Es urgente garantizar que los procesos de deportación de connacionales sean justos y estén alineados a las prioridades establecidas por la DHS, así como asistir a las familias transnacionales que requieren ayuda para reunificarse o reintegrarse. Por el otro lado, el gobierno estadounidense tiene obligaciones para con la creciente niñez estadounidense-mexicana, ahora en México. Al ser ciudadanos de Estados Unidos y de México, debiera estar en el interés de ambos gobiernos el trabajar conjuntamente para asegurar el acceso pleno a derechos y desarrollo de esta creciente población infantil binacional.

## Referencias bibliográficas

- Anderson, J. & Solís, N. (2014). *Los otros dreamers*. México: Offset Santiago.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Ley de Migración. *Diario Oficial de la Federación*, 30 de octubre de 2014.
- Centro Presente (2013). *Just communities: an immigrants rights documentary*. Boston, Massachusetts.

- Escobar Latapí, P., Lowell, L. & Martin, S. F. (en prensa). *Diálogo binacional sobre migrantes mexicanos en Estados Unidos y México*. México: CIESAS.
- Fix, M. & Passel, J. (1994). *Immigration and immigrants. Setting the record straight*. Washington DC: The Urban Institute.
- Foley, E. (2014, 24 de abril). Obama faces growing rebellion against The Secure Communities deportation program. *The Huffington Post*. Recuperado de [http://www.huffingtonpost.com/2014/04/24/secure-communities\\_n\\_5182876.html?utm\\_hp\\_ref=fb&src=sp&comm\\_ref=false](http://www.huffingtonpost.com/2014/04/24/secure-communities_n_5182876.html?utm_hp_ref=fb&src=sp&comm_ref=false)
- Hagan, J. & Rodríguez, N. (2002). Resurrecting exclusion. The effects of 1996 U.S. immigration reform on communities and families in Texas, El Salvador, and México. En Suárez-Orozco, M. & Páez, M. (eds.), *Latinos. Remaking America*. Los Angeles: University of California Press.
- Hagan, J. & Rodríguez, N. (2001). Social effects of mass deportation by the United States Government, 2000-2010. En Aleinikoff, M., *Immigration and nationality laws of the United States: statutes, regulations, and forms*. St. Paul, MN: West Academic Publishing.
- Kanström, D. (2009). *Aftermath: the deportation law and the new American diaspora*. Nueva York: Oxford University Press.
- Kohli, A., Markowitz, P. L. & Chávez, L. (2011). *Secure communities by the numbers: an analysis of demographics and due process*. Berkeley: University of California.
- Lasch, C. (2013). *The faulty legal arguments behind immigration detainers*. Washington, DC: Immigration Policy Center.
- Menjívar, C. & Kanström, D. (eds.), *Constructing Immigrant "Illegality": Critiques, Experiences, and Responses*. New York: Cambridge University Press
- Mexicans and Americans Thinking Together (MATT). The US-Mexico cycle. The end of an era. Preliminary findings and insights. Recuperado de [http://www.matt.org/uploads/2/4/9/3/24932918/returnmigration\\_top\\_line\\_www.pdf](http://www.matt.org/uploads/2/4/9/3/24932918/returnmigration_top_line_www.pdf)
- Miles, T. J. & Cox, A. B. (2014). Does immigration enforcement reduce crime? Evidence from Secure Communities. *Journal of Law and Economics*, 57(4), 937-973. Recuperado de [http://its.law.nyu.edu/faculty/profiles/representativeFiles/does\\_immigration\\_enforcement\\_reduce\\_crime\\_082514\\_94242D7E-F712-063A-64352391880DABF8.pdf](http://its.law.nyu.edu/faculty/profiles/representativeFiles/does_immigration_enforcement_reduce_crime_082514_94242D7E-F712-063A-64352391880DABF8.pdf)
- Mundo Citizen. La SEP alejada de la realidad que enfrentan los jóvenes *dreamers* retornados. Recuperado de <http://mundocitizen.com/2015/04/03/la-sep-alejada-de-la-realidad-que-enfrentan-los-jovenes-dreamers-retornados/>
- Passel, J. & Cohn, D. (2009). A portrait of unauthorized immigrants in the United States. Pew Hispanic Center. Washington, D.C.
- Passel, J., Cohn, D. & Gonzalez-Barrera, A. (2012). Net migration to Mexico falls to zero or perhaps less. Pew Hispanic Center. Washington, D.C.
- Rodríguez, L. (2013). La experiencia escolar de retorno para los niños migrantes binacionales y la complejidad de la experiencia. Documento presentado en el Seminario Internacional de Migración de Retorno, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM.

- Roseblum, M. & McCabe, K. (2014). *Deportation and discretion: reviewing the record and options for change*. Washington, DC: Migration Policy Institute.
- Secretaría de Educación Pública (2010, 30 de octubre). Acuerdo 268. *Diario Oficial de la Federación*. México.
- Theodore, N. (2013). Insecure communities: Latino perceptions of police involvement in immigration enforcement. University of Illinois at Chicago. Recuperado de [http://www.policylink.org/sites/default/files/INSECURE\\_COMMUNITIES\\_REPORT\\_FINAL.PDF](http://www.policylink.org/sites/default/files/INSECURE_COMMUNITIES_REPORT_FINAL.PDF)
- The New York Times* (2014, 5 de septiembre). The Secure Communities illusion. Recuperado de [http://www.nytimes.com/2014/09/06/opinion/the-secure-communities-illusion.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2014/09/06/opinion/the-secure-communities-illusion.html?_r=0)
- Thomson, G. & Cohen, S. (2014, 6 de abril). More deportations follow minor crimes, records show. *The New York Times*. Recuperado de [http://www.nytimes.com/2014/04/07/us/more-deportations-follow-minor-crimes-data-shows.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2014/04/07/us/more-deportations-follow-minor-crimes-data-shows.html?_r=0)
- Transaccional Records Access Clearinghouse (TRAC). Secure Communities and ICE deportation: a failed program? TRAC Series on ICE deportation. Recuperado de <http://trac.syr.edu/immigration/reports/349/http://trac.syr.edu/immigration/reports/349/>
- Transaccional Records Access Clearinghouse (TRAC). ICE deportations: gender, age, and country of citizenship. Recuperado de <http://trac.syr.edu/immigration/reports/350/>
- U.S. Department of Homeland Security, Immigration and customs enforcement (2011). Fiscal year 2011 overview congressional justification.
- U.S. Department of Homeland Security, Immigration and Customs Enforcement (2013). ICE criminal offense levels business rules. Recuperado de [http://trac.syr.edu/immigration/reports/330/include/DocumentReleased\\_13-15734\\_Criminal\\_Offense\\_Level\\_Business\\_Rules.pdf](http://trac.syr.edu/immigration/reports/330/include/DocumentReleased_13-15734_Criminal_Offense_Level_Business_Rules.pdf)
- Washington Defender Association, Immigrant Legal Research Center, National Immigration Project & National Immigration Law Center (s.f.). All in one guide to defeating ICE requests. Recuperado de [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCUQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.nilc.org%2Fdocument.html%3Fid%3D673&ei=st4oVJnBEdKdyTFhYKoCw&usg=AFQjCNGaqsadWPUz12f5x14MKHD26IoPg&sig2=Izi7\\_5\\_4Z0yXbsdWGhwyvw](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&ved=0CCUQFjAB&url=http%3A%2F%2Fwww.nilc.org%2Fdocument.html%3Fid%3D673&ei=st4oVJnBEdKdyTFhYKoCw&usg=AFQjCNGaqsadWPUz12f5x14MKHD26IoPg&sig2=Izi7_5_4Z0yXbsdWGhwyvw)
- Waslin, M. (2011). The Secure Communities program: unanswered questions and continuing concerns. Immigration Policy Center.
- Yoshikawa, H. & Kalil, A. (2011). The effects of parental undocumented status on the developmental contexts of young children in immigrant families. *Child Development Perspectives*, 5(4).
- Yoshikawa, H. & Kholoptseva, J. (2013). Unauthorized immigrant parents and their children development. Migration Policy Institute. Washington, D.C.
- Zúñiga, V. & Hamman, E. T. (2008). Escuelas nacionales, alumnos transnacionales. La migración México-Estados Unidos como fenómeno escolar. *Estudios Sociológicos*, 26(76).

# Estrategias de ejidatarios ante los cambios de políticas en México. El caso de El Quemado, en el sur de Jalisco

*Alejandro Macías Macías*

*Marcos Manuel Macías Macías*

Centro Universitario del Sur de la Universidad de Guadalajara

Recepción: 25/01/2014 Aceptación: 25/05/2014

**Resumen** Desde el último cuarto del siglo xx, el gobierno mexicano ha instrumentado una serie de reformas económicas y legales cuyas repercusiones en la estructura y las posibilidades de vida en el sector agrícola y en la tenencia de la tierra son considerables. Sin embargo, a más de treinta años de las reformas neoliberales en la agricultura y más de veinte años de cambios a la estructura del ejido, la expectativa gubernamental de venta generalizada de ejidos no se ha cumplido, y tampoco los pronósticos que presagiaban la desaparición de los pequeños productores. Algunas razones de ello se exponen en este trabajo, en el cual se utiliza como estudio de caso a un grupo de campesinos ejidatarios de Usmajac, municipio de Sayula, Jalisco, cuyas estrategias para sobrevivir como agricultores muestran la inconveniencia de considerar los eventos externos y estructurales como verdades absolutas que subsumen la voluntad y capacidad de respuesta de los actores. Por el contrario, en las microhistorias se identifica no sólo la enorme heterogeneidad existente en el sistema ejidal mexicano sino también la variedad de respuestas dadas a fenómenos similares, de acuerdo con las particulares características ambientales, económicas y el proceso histórico de formación de los ejidos, así como de la cultura de los ejidatarios.

**PALABRAS CLAVE:** ejido, actor, capacidad de agencia, reforma agraria, Sayula.

**Abstract** Since the last quarter of the twentieth century, the Mexican government has implemented economic and legal reforms that had have a significant impact on the structure of the agricultural sector and on possibilities of land tenure. However, after 30 years of neoliberal reforms in agriculture sector and more than 20 years of changes to ejido structure, government expectations of sale of ejido lands and demise of the small producers have not been met. Some reasons are explained in this paper; we present the

case of a farmers group in Usmajac Ejido in Jalisco; their strategies to survive as farmers, show the inconvenience of considering external and structural events as absolute truths, without taking into consideration the answers of actors. On the contrary, it is in the microhistory where we can identify the enormous heterogeneity in the Mexican system of communal land and the variety of responses to similar phenomena, in accordance with the particular environmental, economic and cultural characteristics in which the ejido members are located, as well as to its historical formation process.

KEYWORDS: ejido, actor, capacity of agency, agrarian reform, Sayula.

## Introducción

El 16 de enero de 1992, el Estado mexicano modificó el artículo 27 de la Constitución Federal, lo que permitió que a partir de entonces las tierras ejidales pudieran ser incorporadas al mercado y objeto de diversas transacciones mercantiles. Este cambio fue consecuente con la serie de transformaciones “modernizadoras” que en materia agrícola se venían dando desde la década de los ochenta a fin de incorporar, según el grupo neoliberal en el poder, al sector agropecuario a la dinámica de la globalización.<sup>1</sup>

La reforma constitucional de 1992 tuvo como su justificación más importante que el minifundio y el impedimento legal que tenían los ejidatarios para vender, rentar o traspasar sus tierras o para utilizarlas como activos en la adquisición de créditos se habían convertido en lastres para la modernización del campo y eran una causa importante de la pobreza de los campesinos (Riding, [1984] 2001: 222; Morett, 1991, p. 49). Además, según la percepción gubernamental, dicha reforma permitiría la capitalización del sector rural al establecer “los cambios que atraigan y faciliten la inversión en las proporciones que el campo ahora demanda” (DOF, 1992). A más de veinte años de la reforma al artículo 27 constitucional, las expectativas de desarrollo del campo mexicano siguen sin cumplirse, e incluso la reali-

<sup>1</sup> En términos generales, las políticas de ajuste instrumentadas en el agro mexicano desde 1983, y que fueron profundizadas a partir de 1988, tuvieron las siguientes características: 1) disminución y posterior eliminación de los precios reales de garantía; 2) reducción del gasto fiscal en el campo; 3) retraimiento del crédito público en el sector agropecuario; 4) apertura comercial iniciada con la adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1985 y profundizada en 1994 con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

dad que viven muchos agricultores —sean ejidatarios o no— es peor que la que tenían antes de tales transformaciones. No obstante, la mayoría de los ejidos siguen mostrando gran heterogeneidad, complejidad y dinamismo en sus estructuras de producción y reproducción (Zendejas, 1988, p. 102).

Así, mientras que unos ejidos tienen tierras poco productivas de temporal, mismas que trabajan para el autoconsumo, y cuyos miembros laboran en el campo como jornaleros, sumidos en la pobreza extrema, otros ejidos poseen tierras de riego o tienen buen temporal, las cuales producen para el mercado, con lo que logran incluso adquirir capital suficiente para participar en los flujos de la economía mercantil. En medio de tales extremos hay muchas otras variantes.

En esta multiplicidad de actores, algunos ejidatarios con buenas posibilidades productivas (es decir, localizados en zonas de alta fertilidad, que pudieron acceder a tierras irrigadas, además de tener a lo largo del tiempo distintos apoyos gubernamentales para mejorar su infraestructura) han podido instrumentar diversas estrategias para aprovechar las opciones que cada época de política agropecuaria en México y sus regiones les ha ofrecido en el último siglo, adaptándose a ellas y obteniendo el mejor beneficio posible. Hacen esto tanto en los momentos de alta intervención estatal en la agricultura como cuando predominan las políticas neoliberales.

Ejemplo de ello es el grupo El Quemado, en el ejido Usmajac, en el sur del estado de Jalisco, cuyas respuestas a la globalización analizamos en este trabajo. Su historia demuestra que la persistencia de grupos ejidales responde a variables no sólo económicas sino también culturales, y son viables cuando las condiciones para su desarrollo son propicias. Pero también muestra que los pequeños productores de zonas integradas a la producción agrícola comercial ni están desapareciendo ni se subsumen en forma pasiva a las directrices impuestas por las grandes empresas. Por el contrario, estos pequeños agricultores participan activamente en su devenir echando mano, de acuerdo con sus condiciones materiales, históricas y culturales, de diversas estrategias para adaptarse a los cambios, negociar algunas de sus condiciones, resistir otras e incluso rechazar otras más, en un proceso dinámico donde lo global y lo local se influyen recíprocamente.

Antes de entrar de lleno en el tema, conviene señalar que los cambios productivos en Sayula y en el grupo El Quemado durante el siglo xx y el inicio del xxi podrían encontrarse asimismo en diversas regiones. Siguiendo a Van Young (1992, p. 3), la delimitación de una región es más una construcción conceptual y una hipótesis sujeta a comprobación que algo dado de antemano como cierto, de manera que ésta se puede definir de acuerdo con las características homogéneas que presentan determinadas poblaciones, como puede ser una actividad económica con influencia en un territorio definido.

De la Peña (1999) señala que existen cuatro tipos de estudios regionales: 1) los

que se centran en los sistemas de dominación espacial; 2) los referentes a los patrones regionales de cultura; 3) aquellos que hablan de los mercados regionales de productos y de trabajo, y 4) los sistemas productivos regionales. Si se toma en cuenta que las regiones no son estáticas, sino que se modifican con el tiempo conforme a las relaciones existentes entre el cambio sociocultural, el espacio y el tiempo (Van Young, 1992, p. 4). De esta manera, en lo que en algún momento fue una región más o menos definida, en otro tiempo ya no existe ninguna característica sólida que la identifique sino, por el contrario, hay más afinidad con otros territorios y poblaciones. Así, el caso de la producción agrícola en Sayula en los dos últimos siglos puede estar definiendo distintos sistemas productivos regionales.

### La perspectiva centrada en el actor

Mucho se ha escrito en las discusiones metodológicas de las ciencias sociales respecto a lo que debe ser prioritario de estudiar: las grandes estructuras sobre las cuales es posible predecir los comportamientos de ciertos grupos sociales o el acercamiento a los comportamientos más puntuales de los pequeños grupos e individuos. En esta discusión se considera importante definir si las acciones sociales son impuestas por fuerzas colectivas que van más allá de la mera elección de los individuos o si éstas son negociadas entre los mismos (Alexander & Giesen, 1994, p. 10).

Desde nuestro punto de vista, esta discusión lleva a una falsa disyuntiva, pues las actividades de los individuos o grupos sociales se derivan tanto de las grandes estructuras como de la interpretación que sobre éstas realizan los actores de acuerdo con sus características. De hecho, como señala Beltran (2005, p. 252), la teoría social contemporánea ha intentado apartarse de esta disputa “formulando soluciones tentativas de continuidad entre el actor y la estructura a través de propuestas teóricas integradoras que incorporen en forma consistente la dimensión analítica de los actores sociales sin perder de vista su dimensión histórica y estructural”. En este sentido, Giddens ([1984] 2003, p. 40) señala que el dominio primario de las ciencias sociales no debiera ser ni la vivencia del actor individual ni la existencia de alguna forma de totalidad societaria, sino prácticas sociales ordenadas en un espacio y un tiempo.

Entre las propuestas teóricas que se han desarrollado en el esfuerzo por conciliar la disputa entre corrientes estructuralistas y hermenéuticas se encuentra la perspectiva centrada en el actor social, que se deriva de la llamada escuela de Manchester de antropología social. Según esta teoría, las macroestructuras externas son mediadas y transformadas por los actores locales<sup>2</sup> (Long, 1992, p. 20), de acuerdo

<sup>2</sup> No sólo existen actores sociales individuales sino también colectivos. Estos últimos son sujetos socia-

con sus patrones históricos, ambientales y culturales. Así, éstos resuelven cada situación que se les presenta utilizando las experiencias e interpretaciones anteriores, además de los recursos de todo tipo con que cuentan (Long, 1998, p. 51), de manera que el resultado de la acción social es un proceso estructural redimensionado por el actor.

En el enfoque centrado en el actor social, éste ya no es un simple recipiente pasivo de las decisiones tomadas en sitios ajenos a él, sino un participante activo que “recibe e interpreta la información y diseña estrategias en sus relaciones con los diversos actores locales, así como con las instituciones externas y su personal” (Long, 2007, p. 43). Así, lo que resulta a nivel local es un mosaico de formas de organización que “surgen de las interacciones, negociaciones y estrategias sociales que tienen lugar entre las distintas clases de actores” (Long, 1992, p. 21).

La perspectiva centrada en el actor social ha sido objeto de diversas críticas. La más importante es su acercamiento al individualismo metodológico y al racionalismo, que pretende explicar los fenómenos sociales a partir de la voluntad de individuos que actúan con autonomía propia, movidos por intereses, sentimientos o pasiones, de manera que las estructuras sociales sólo son cristalizaciones de acciones individuales (Beltrán, 2005, p 251).

Ante ello, nos resulta más convincente la teoría de los campos sociales y del habitus, impulsada principalmente por Pierre Bourdieu. Según este autor, el individuo y la sociedad están en constante interacción, de manera que ni la sociedad define totalmente al individuo ni éste actúa fuera de un contexto social. Por lo tanto, las decisiones de los actores se basan en estrategias que en muy pocas ocasiones se fundamentan en una verdadera intención estratégica, y aun cuando fuera así, son resultado de disposiciones adquiridas históricamente a través de la “prolongada confrontación con las regularidades del campo social” (Bourdieu, [2000] 2003, p. 22). De esta forma, las condiciones objetivas del espacio social ya no son elementos externos que enfrenta el individuo a través de su racionalidad, sino que ese mundo es internalizado por el actor a través de su habitus, adquiriendo así todo un sistema de disposiciones que lo condicionan para hacer frente a esa realidad.

Ahora bien, la incorporación de las estructuras objetivas en la subjetividad del actor no quiere decir que éste sea un mecanismo automático de reproducción de esquemas ya establecidos, sino que se trata de un principio generador que produce prácticas individuales y colectivas, pero sobre “la capacidad creativa del agente actuante” (Alonso, 2002). Para entender este proceso, Bourdieu introduce dos conceptos clave: juego y estrategia. De acuerdo con él, la acción social está orientada

---

les pluripersonales, llamados organizaciones, que instrumentan determinados recursos con el fin de obtener un propósito, independientemente del nivel de formalización de la unidad (Caracciolo & Foti, 2003, p. 49).

por la *illusio* que significa “estar metido en el juego, cogido por el juego, creer que el juego merece la pena, que vale la pena jugar” (Bourdieu, [1994] 2002, p.141). Las coerciones y exigencias que se generan en el juego sólo pueden ser aprovechadas por quienes tienen el sentido del juego, es decir, aquellos cuyos habitus están preparados para percibirlos y cumplirlas haciendo uso de la infinidad de actos que el propio habitus les ofrece (Bourdieu, [1987] 2000, p. 71).

Esto, que se denomina sentido del juego, funciona más allá de la conciencia y el discurso, pero no se impone a manera de reglas. Por el contrario, el juego, sin estar sujeto a reglas, es reglado y regulado en el sentido de que las cosas en él pasan de manera regular, por las mismas restricciones objetivas de quienes comparten posiciones similares en el espacio social. Pero, como el actor social tiene cierta autonomía para tomar decisiones en el juego, el concepto de regla debe ser sustituido por el de estrategia, sin que ésta implique una elección consciente e individual marcada por el cálculo racional, sino más bien aquella situación donde el actor se ajusta a escenarios, con los recursos de un aprendizaje que le permite ahorrar el trabajo constante de cálculo y reflexión (Pinto, [1998] 2002, p. 55).

La estrategia, más que implicar que el actor planea sus decisiones en cada momento con base en una proyección de futuro, lo que hace a través del habitus es generar anticipaciones preperceptivas, una suerte de inducciones prácticas basadas en una experiencia anterior, que le permiten al sujeto dominar el futuro del juego, llevar las tendencias del mismo en estado incorporado y estar en condiciones de anticipar las jugadas de manera casi inconsciente (Bourdieu, [1994] 2002, pp. 145-147).

Sobre la base de las propuestas anteriores, en adelante se analizará el caso del grupo ejidal El Quemado, cuyas estrategias como grupo les han permitido a sus miembros mantenerse en la agricultura como ejidatarios aun cuando las condiciones macroeconómicas del país y las políticas públicas impulsadas desde la década de los ochenta pudieran pronosticar lo contrario.

Para la elaboración de este estudio de caso se llevó a cabo investigación etnográfica en el municipio de Sayula, Jalisco, para lo cual se realizó trabajo de campo en 2003 y 2004, mismo que fue complementado con dos entrevistas hechas en agosto de 2013. En estos años se utilizaron como técnicas la investigación participativa y la aplicación de 63 entrevistas a profundidad a diversos actores locales (agricultores, empresarios hortícolas, funcionarios gubernamentales, trabajadores, representantes de organismos no gubernamentales, etc.), de las cuales nueve correspondieron a ejidatarios de Usmajac y del grupo El Quemado.

Antes de contar esta historia deseamos aclarar que las características de este grupo son en general atípicas en relación con lo que sucede en la mayoría de los ejidos en México, ya que sus miembros forman parte de aquella minoría de ejidatarios que tuvieron, desde la reforma agraria, acceso a tierras fértiles e irrigadas.

Por lo mismo, esta historia no puede entenderse como una prueba del éxito de la integración de campesinos “viables” a la agricultura comercial (Bengoa, 2003, pp. 55-58) ni utilizarse para evaluar los avances y retrocesos en otros ejidos del país.

## El ejido en el México neoliberal del siglo XXI

En los primeros años de la última década del siglo XX, la agricultura en México se encontraba en medio de una crisis que se había venido fraguando desde mediados de la década de los sesenta, cuando el ritmo de crecimiento de la producción agropecuaria era ya inferior al de la población, lo cual dio lugar a una creciente importación de alimentos básicos, en especial de maíz. Esta situación se agravó con la crisis macroeconómica iniciada en 1982, que duraría prácticamente toda aquella década, así como por las políticas neoliberales que le siguieron. Éstas, como ya se dijo, implicaron una serie de medidas desfavorables para la agricultura en pequeña escala.

No obstante, en 1991 la perspectiva gubernamental era culpar a la figura del ejido de la mayor parte de los problemas económicos que se vivían en la agricultura. Se señalaba que el ejido, y el consiguiente minifundismo que se creó, habían frenado el crecimiento de la productividad agropecuaria, además de que ya no constituían una alternativa para que la creciente población rural poseyera tierras de cultivo, dado que las tierras para repartir se estaban agotando y no existía la posibilidad de obtenerlas por la vía mercantil.

En su tercer informe de gobierno, leído el 1 de noviembre de 1991, el entonces presidente, Carlos Salinas de Gortari, exponía:

Nuestra población está creciendo, pero nuestro territorio es el mismo. Sólo en el campo viven hoy 25 millones de compatriotas, casi el doble de la población que había en todo el país en 1910, y su número va en aumento. Existen 25 millones de hectáreas de labor, cinco millones de riego, mientras que la fuerza de trabajo en la agricultura es ya de seis millones de productores. Ha crecido la producción pero la productividad no es suficiente. El minifundio se extiende tanto entre ejidatarios como entre pequeños propietarios y los campesinos tienen que trabajar más para sacar menos. En nuestro campo todavía hay mucha miseria. [...] Hoy la mayoría de los ejidatarios o de los pequeños propietarios es de minifundistas; dos terceras partes de los campesinos que siembran maíz en la nación tienen menos de tres hectáreas de tierra de temporal por familia; muchos sólo poseen surcos. Así no pueden satisfacer sus propias necesidades.

Ante tales circunstancias, el 7 de noviembre de 1991, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Decreto que Reforma el Artículo 27 constitucional. Sus principales ejes fueron: 1) el fin de la obligación del gobierno de repartir tierras; 2) el derecho de los ejidatarios a obtener certificados individuales de propiedad de sus parcelas, siempre y cuando la asamblea ejidal esté de acuerdo

en participar en el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (Procede), organismo creado en 1993 para tal fin. Una vez que esto sucediera, los ejidatarios podrían vender o rentar sus parcelas, así como incluirlas en contratos de asociación o utilizarlas para la tramitación de créditos.

Sin embargo, a más de veinte años de esta reforma agraria y a pesar de que, de acuerdo con algunos funcionarios gubernamentales que participaron en ella, ésta ocasionaría una privatización importante de la mayoría de los ejidos y daría un nuevo impulso a la agricultura en el país sobre la base de sólidas empresas comerciales que aprovecharían las ventajas comparativas de México, la situación dista mucho de corresponder a tales expectativas. Así, por ejemplo, entre 1993 y 2012, el crecimiento del PIB agropecuario ha sido de 2.03 % promedio anual, cifra inferior a la de la economía en su conjunto (2.56 %) (INEGI-BIE). De igual manera, hubo un descenso en la producción per cápita en este periodo en la mayoría de los cultivos básicos: frijol, trigo, arroz, oleaginosas, leguminosas, leche, carne de res y carne de puerco, por lo que el saldo deficitario en la balanza comercial agroalimentaria ha crecido hasta 4,969 millones de dólares (mdd) en 2012 (INEGI-BIE), cuando en 1991 era de 972 mdd (González & Macías, 2007).

Los únicos productos que han ganado con las reformas estructurales son aquellos en que México tiene ventajas comparativas, en especial las frutas y hortalizas. Sin embargo, los elevados costos de su cultivo, los altos riesgos debidos tanto a su vulnerabilidad ante cambios en las condiciones del medio ambiente como a la concentración de la comercialización y las grandes fluctuaciones de precios hacen que prácticamente sólo hayan incursionado en ellos grandes agroempresas.

En materia de cambio de propiedad, la situación tampoco ha variado como lo presagiaban los artífices de la reforma. De acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano del gobierno federal mexicano, aunque hasta abril de 2012 el 94 % de la superficie social ya se encontraba regularizada, sólo el 2.5 % de ésta, es decir, apenas 200 mil hectáreas, habían pasado de la propiedad social a la privada. De esta forma, hasta abril de 2012 persistían como propiedad social 100.3 millones de hectáreas, distribuidas en 29,442 ejidos y 2,343 comunidades.

¿Cuál es la razón de la escasa venta de tierras ejidales y de la prevalencia de la mayoría de los ejidos? Existen varias respuestas a ello:

1. Porque una buena parte de los ejidos tienen tierras de temporal poco productivas, por lo que no son atractivas para la mayoría de las empresas que participan en la agricultura comercial.

2. Porque si antes de la reforma agraria de principios del siglo xx el factor decisivo de control en el campo por parte de los grupos de poder era la tenencia de la tierra, los nuevos agroempresarios prefieren el control de capital, ya que con él pueden rentar la tierra y adquirir los elementos para hacerla producir (González, 1981, p. 89).

3. Porque el sistema ejidal no responde exclusivamente a una racionalidad económica utilitarista y empresarial. Esto se debe, en primer lugar, a que muchos ejidatarios no cuentan con fuentes de ingreso estables, de manera que su parcela es su único activo para garantizar por lo menos la obtención de satisfactores básicos en momentos de alta incertidumbre, y en segundo lugar porque, aunque desde una visión economicista la venta o renta de sus parcelas podría resultar una buena opción para obtener recursos que les permitieran mejorar su condición económica, existen factores históricos, políticos, culturales y simbólicos que los hacen decidirse por no vender, tales como el arraigo a la tierra, la herencia familiar, la memoria histórica sobre la lucha para acceder a ella, la identificación y los compromisos con la comunidad, etc. Incluso, como señala Stephen (1998, p. 126), estos factores también fueron determinantes en la manera diferenciada con que los ejidos se relacionaron con el Procede, no obstante que sus funcionarios quisieron tratarlos como entidades no diferenciadas.

4. Porque algunos ejidatarios, en especial los que históricamente accedieron a mejores recursos para producir, han encontrado la forma de sobrevivir y crecer como campesinos y ejidatarios, incluso bajo las condiciones impuestas por la política neoliberal. Es el caso de El Quemado, grupo perteneciente al ejido Usmajac, cuya historia presentamos a continuación. Antes señalamos el contexto de la agricultura en Sayula para entender las respuestas del propio grupo.

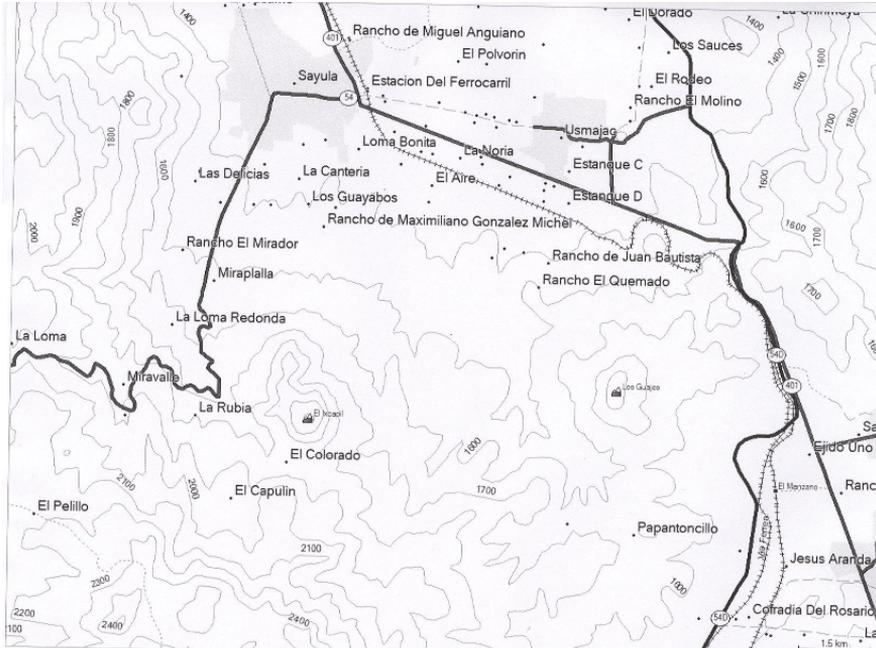
### Sayula: territorio agrícola afectado por los cambios macroeconómicos y sectoriales

El ejido de Usmajac se localiza en la cuenca de Sayula, en el valle del mismo nombre, en el sur del estado de Jalisco (mapa 1). Esta cuenca, con una altitud de entre 1,350 y 1,800 metros sobre el nivel del mar, cuenta con una extensión de aproximadamente seis mil hectáreas de terrenos planos y semiplanos (Castillo, 2001, p. 4). Su clima es semiseco, con una precipitación media anual de 810.9 milímetros y una temperatura media anual de 20.9 °C. (Enciclopedia de los municipios de México).

Históricamente, las tierras del valle de Sayula han tenido un gran potencial agropecuario gracias a sus características y recursos medioambientales, principalmente la riqueza y variedad de sus tierras, así como la abundancia de agua subterránea, ya que es un vaso lacustre cerrado (endorreico), rodeado por dos cadenas montañosas (la Sierra de Tapalpa al norponiente y el poniente, y la Sierra del Tigre al oriente y el surponiente).<sup>3</sup>

<sup>3</sup> La cuenca de Sayula pertenece a la Unidad Hidroecológica Lagunas. De acuerdo con un estudio llevado a cabo por la Comisión Nacional del Agua en 2002 (CNA, 2003), las entradas del líquido en esta unidad suman 179.29 millones de metros cúbicos al año, en tanto que las salidas son de 56.40 Mm<sup>3</sup>/a.

MAPA 1. Ubicación del ejido Usmajac



Fuente: Elaboración utilizando el software México GPS Atlas 2008, versión 3.11.

Estas riquezas y otros factores, como el clima y las buenas vías de comunicación (por Sayula pasan la carretera libre Guadalajara-Ciudad Guzmán y la autopista Guadalajara-Manzanillo, segunda ciudad en importancia de México y principal puerto del occidente mexicano, respectivamente) hicieron que en este valle se desarrollara durante el siglo xx un importante grupo de agroempresarios que se dedicaron, hasta la década de los ochenta, a la producción de distintos bienes destinados generalmente al mercado regional, y en algunas ocasiones al mercado nacional (Macías, 2006, p. 22). El cultivo que mayor importancia adquirió en el último cuarto del siglo xx fue la alfalfa, que se sembraba en tierras irrigadas y se industrializaba a través de 11 deshidratadoras, con el objeto de abastecer a los productores pecuarios locales y de otras regiones del estado y del país (pp. 33-35).

Sin embargo, una serie de fenómenos derivados del cambio estructural en la política del Estado hacia la agricultura ocasionó que el otrora oro verde perdiera gran parte de su rentabilidad a finales de la década de los ochenta. Los eventos que ocasionaron esta caída son, por el lado de la demanda: 1) las crecientes importaciones de carne y de leche en polvo, lo que obligó a varios ganaderos —sobre todo locales— a restar la dieta balanceada de sus animales y la disminución de sus hatos,

y 2) la importación de alimentos balanceados sustitutos de la alfalfa a precios más bajos. Por el lado de la oferta influyeron: 1) el incremento de los precios de los insumos necesarios para la producción, tales como la electricidad y el combustible, debido a la disminución de los subsidios gubernamentales, y 2) la baja en los niveles de los mantos acuíferos, que provocó la perforación de pozos más profundos, con el consecuente incremento en los costos de producción (Macías, 2006, pp. 35-36).

A principio de la década de los noventa, en el campo de Sayula la gran mayoría de sus principales productores estaban en la insolvencia financiera y en busca de nuevas alternativas. Algunos las encontraron en la renta de sus tierras a las empresas hortícolas recién llegadas,<sup>4</sup> mientras que otros acudieron a la siembra de otras hortalizas y semillas híbridas bajo contrato.

Pero ¿qué sucedió con los ejidatarios?, ¿cómo respondieron algunos de ellos al reto de la apertura económica y comercial y a los menores apoyos del Estado? En el siguiente apartado presentaremos el caso del grupo El Quemado, en el cual destacan la serie de estrategias que utilizaron sus miembros para sobrevivir en este nuevo entorno sin recurrir necesariamente a la privatización o renta de sus unidades.

### Respuestas ejidales a la globalización: grupo El Quemado<sup>5</sup>

El ejido Usmajac, el más grande de los cuatro que existen en el municipio de Sayula (los otros tres son Sayula, Tamaliagua y Villa Madero), cuenta con 377 ejidatarios reconocidos, más los posesionarios. Este ejido se creó en 1924 cuando se dio posesión a la comunidad agraria de Usmajac de 600 hectáreas de la hacienda de Amatitlán, algunos terrenos de la beneficencia privada “Paula Gutiérrez y Felipe Cisneros” y los potreros El Casco Chico, El Casco Grande, Apasta, El Colorado y otros más (Mun- guía, [1976] 1998, p. 256).

En términos generales, las parcelas de este ejido son de entre cuatro y cinco hectáreas, aunque en algunos casos el ejidatario tiene dos hectáreas más en una zona de humedad, para compensar las condiciones desfavorables cuando las otras cuatro se encuentran en zonas de temporal.

<sup>4</sup> En 1985 una empresa productora de tomate que trabajaba en la región Costa Sur de Jalisco rentó tierras en Sayula para continuar su actividad. A partir de entonces y hasta 2004, el tomate llegó a ser muy importante para la economía sayulense, pues representó entre 1995 y 2005 el 50.8 % del valor de la producción agrícola, aunque sólo ocupó el 8.3 % de la superficie (Macías, 2006, pp. 39-40). Igualmente, a partir de 1994 varios productores locales han producido brócoli y otras hortalizas bajo contrato con agroindustrias nacionales de hortalizas congeladas, además de que a partir de 2008 ha crecido la producción de arándano y frambuesa.

<sup>5</sup> Salvo que se indique lo contrario, la información de este apartado fue obtenida mediante entrevistas con los representantes del grupo ejidal El Quemado, así como con líderes del ejido Usmajac.

En el ejido de Usmajac muchas tierras son altamente productivas. Fueron expropiadas de haciendas y potreros fértiles (Munguía, [1976] 1998, p. 256), además de que varias tienen infraestructura de riego, pues durante las décadas de los cuarenta y los setenta el gobierno federal apoyó a los ejidatarios para la perforación de pozos a fin de que pudieran cultivar caña de azúcar, en el primer caso, o alfalfa, en el segundo.

En ambos procesos y en el más reciente en que el gobierno federal, a través del programa Alianza para el Campo, apoya a los ejidos para la perforación de pozos de agua o la instalación de infraestructura de riego, varios miembros del ejido Usmajac se han conformado en grupos de trabajo (actualmente son 12) con el objeto de organizar el aprovechamiento del agua a la que tienen acceso, la utilización de la maquinaria con que cuentan, la producción y comercialización de cultivos que como grupo siembran, así como la renta de tierras a empresas hortícolas. De ellos, el más longevo y posiblemente el más consolidado es El Quemado.

### *Características generales de El Quemado*

El Quemado es un grupo formado por 32 ejidatarios (eran 33, pero uno de ellos vendió su parcela) que aglutinan una superficie de 127 hectáreas colindantes entre ellas (salvo dos parcelas que están al centro y no forman parte del mismo), localizadas al sur de Usmajac (mapa 1). Prácticamente cada miembro del grupo tiene cuatro hectáreas de tierras que hasta 2004 eran de riego rodado, pero a las que en años siguientes se dotó de riego por aspersión y en 2013 están por contar con infraestructura de riego por goteo.

De los 32 miembros de El Quemado, seis son viudas o señoritas que heredaron la tierra, misma que es trabajada por familiares varones a través de medieros o se renta, generalmente a otros miembros del grupo. La mayoría de los miembros restantes superan los cuarenta años de edad (hay varios mayores de setenta) y son pequeños productores que generalmente recurren al pluriempleo para complementar sus fuentes de ingreso, tanto porque lo que reciben por la producción agrícola en sus cuatro hectáreas no les es suficiente para tener un nivel de vida más o menos estable aunque la temporada sea buena y resulten rentables los distintos cultivos que siembran, como porque el tiempo que necesitan dedicar a su parcela les deja suficiente tiempo libre para considerar alguna actividad productiva complementaria. Así, varios toman en renta, por mediería e incluso mediante la compra, otra parcela; otros han comprado ganado para la venta de leche o carne y algunos más, que han adquirido tractores, hacen trabajos esporádicos de maquila, y también hay quienes trabajan en la albañilería o como jornaleros.

### *Antecedentes de El Quemado*

El Quemado se conformó en la década de los cuarenta por iniciativa de los representantes en Sayula del gobierno federal con el objeto de que fueran proveedores de caña de azúcar para el ingenio de Amatlán, que por entonces pretendía hacer de este territorio una zona azucarera. En ese tiempo, el grupo tuvo apoyos federales para perforar cinco pozos de agua a fin de que se tuvieran tierras bajo riego rodado y pudiera producirse caña con los rendimientos necesarios.

Sin embargo, cuando el ingenio dejó de funcionar, en 1953, El Quemado siguió vigente, aunque con etapas críticas en que cada ejidatario, de manera independiente, producía los cultivos que le convenían. Hubo momentos en que el grupo prácticamente no cumplía ninguna función importante, situación que estuvo a punto de provocar su desmembramiento.

Casi veinte años después, en la primera mitad de la década de los setenta, se volvió a fortalecer El Quemado con el objeto de aprovechar las ventajas que ofrecía la producción y comercialización de alfalfa. Entonces, con el apoyo de la Comisión del Sur, este grupo obtuvo un préstamo de alrededor de tres millones y medio de pesos para electrificar los cinco pozos de agua que aún subsisten, la compra de un tractor e incluso, con la obtención de un crédito bancario, instalar en 1984 la única deshidratadora de alfalfa en Sayula que no pertenecía a particulares.

La producción de alfalfa y su industrialización en harina rindió buenas utilidades a los miembros durante la parte final del auge de este cultivo en Sayula (segunda mitad de los ochenta). Sin embargo, después de 1988 el escenario cambió y la producción de harina de alfalfa ya no fue rentable por las causas ya mencionadas; debido a esto, el grupo decidió vender la deshidratadora, aunque se mantuvo en la producción de alfalfa para comercializarla colectivamente en pacas, lo que siguieron haciendo los 32 ejidatarios hasta 2009, cuando todos los miembros se comprometían a destinar la mitad de sus parcelas (dos hectáreas cada uno y más de sesenta hectáreas como grupo) al cultivo de alfalfa, cuyo corte y comercialización llevaba a cabo la directiva del grupo. Ésta, luego de descontar 25 % de los ingresos para financiar los gastos del agua y administración, además de deducir los costos del corte, rastrillo y empaque de la alfalfa, entregaba a cada ejidatario el resto de lo obtenido por la venta. Si un ejidatario tenía un adeudo con el grupo, se le rebajaba del porcentaje por entregar hasta que el mismo fuera cubierto.

Este tipo de estrategias les han permitido a los miembros de El Quemado trabajar colectivamente en aspectos como manejo del agua, comercialización de los productos y compra de insumos, lo cual significa un capital social importante que les permite responder a las exigencias de la economía de mercado. Sin embargo, no se puede afirmar que éste sea un ejido colectivo, pues en los aspectos relativos a la producción cada ejidatario maneja de manera independiente su parcela.

De todas formas, aun cuando la producción colectiva de alfalfa dejó de llevarse a cabo en 2010 debido a que las utilidades ofrecidas por otros cultivos, como el frijol, superan los beneficios de la alfalfa, las estrategias de trabajo colectivo se mantienen pues con él obtienen beneficios que no obtendrían de otra forma. Es el caso, desde la década de los noventa, de que varios miembros de El Quemado han producido bajo contrato semillas híbridas de maíz con diferentes agroempresas.

### *Agricultura por contrato en la producción de semillas híbridas de maíz*

La producción de semillas híbridas de maíz por parte de grandes agroindustrias transnacionales y nacionales inició en Sayula en 1987, como una más de las actividades que comprenden las nuevas tendencias de la agricultura industrial y comercial que se ha desarrollado en México gracias a la apertura económica y comercial.

La primera agroindustria en llegar a Sayula fue Dekalb. Posteriormente aparecieron empresas como Northrup King (1988-1993), Novacen (1995), Cargill (1993-1998), Ceres (1997-2003), Pioneer (1999) y Conlee. Además, en 1999 tanto Dekalb como Cargill fueron absorbidas por el corporativo Monsanto, que desde ese año trabaja en la región (Castillo, 2003, pp. 436-438).

En Sayula, las empresas reproducen masivamente las semillas creadas y reproducidas por sus departamentos de investigación y de parentales en otras regiones del país o del extranjero, trabajando indistintamente con empresarios agrícolas de la pequeña propiedad y con ejidatarios, a través del mecanismo de agricultura por contrato, pues las características del producto, que no demanda grandes ni delicadas medidas de atención, hace que estas empresas prefieran trasladar al agricultor la responsabilidad y los riesgos inherentes al proceso productivo.

A la hora de decidir trabajar o no con un agricultor, las agroindustrias toman en cuenta los siguientes aspectos: 1) la extensión de terreno que se desea incluir en el programa; 2) las condiciones del suelo; 3) que se trate de tierras bajo riego; 4) que la cantidad de agua con que cuente el productor sea suficiente para que la cosecha se dé en las mejores condiciones, y 5) que en los lotes de los alrededores no se siembren otros tipos de maíz, para evitar que haya polinizaciones que afecten la pureza genética de la semilla híbrida. Por eso en el caso de los ejidos, aunque el contrato que las empresas firman es con cada uno de los ejidatarios y éstos tienen libertad para contratar o no, en realidad el que se dé la relación depende de que varios de ellos participen, para aglutinar una superficie que garantice altos rendimientos y evitar que haya polinizaciones cruzadas. Sin embargo, para las agroindustrias en ocasiones es mejor trabajar con pequeños productores porque éstos están en posibilidad de atender directamente su parcela durante el proceso y cuidan todos los detalles asociados al mismo.

Las condiciones anteriores son precisamente las que han hecho que desde finales de la década de los ochenta diversas empresas trabajen con los ejidatarios de El Quemado, pues con ello acceden a una superficie importante de tierras irrigadas de alta productividad. El proceso de producción inicia con las negociaciones en febrero, continúa con la siembra entre abril y mayo, y con la cosecha entre septiembre y diciembre. Aunque hay algunas diferencias en los términos que se establecen en los contratos, más o menos prevalece en todos ellos que la empresa provee la semilla y la dirección técnica del proceso productivo, en tanto que el agricultor pone la tierra y su trabajo. La cosecha la realiza la empresa, pero se descuenta del pago que hace finalmente al agricultor.

Otro aspecto que se contempla en los contratos son los pagos que se realizan por la producción de líneas de semillas hembras (las que interesan a la empresa) y de líneas macho (que para los objetivos de la empresa sólo sirven para germinación). En este caso las empresas suelen manejar distintas formas de pago, e incluso éstas pueden cambiar de un periodo a otro. Por ejemplo, la oferta de Monsanto consiste en ofrecer un precio de garantía sobre un rendimiento mínimo que se vaya a obtener de acuerdo con las características de la línea con la que se trabaje, de manera que si el rendimiento resulta ser inferior la empresa paga como si se hubiera alcanzado ese rendimiento mínimo. A partir de dicha garantía, la empresa ofrece pagar entre 80 y 100 % más sobre el rendimiento por hectárea, tratándose de semilla hembra.

En el caso del maíz macho, se paga a precio comercial y generalmente se destruye para evitar el robo de información genética, aunque algunas empresas en ciertos casos autorizan al agricultor para que lo utilice como forraje, siempre y cuando sea bajo la vigilancia de la empresa.<sup>6</sup>

El que se pague un valor agregado de 80 o 100 % depende del rendimiento esperado de la línea de semillas con la que se trabaje, de manera que si una semilla es muy rendidora, el valor agregado que se ofrece es de 80 %, mientras que si una semilla es de rendimiento pobre se ofrece un valor agregado de hasta 100 %. Esto se hace para que todos los agricultores con programa tengan la probabilidad de obtener beneficios similares y así evitar inconformidades o que los agricultores no quieran trabajar con las líneas menos rendidoras.

La relación entre empresas y agricultores, como toda relación mercantil, está basada en el poder que cada una de las partes pone en juego, y es la empresa la que tiene mayor poder. Así, por ejemplo, ésta suele modificar las cláusulas de los contratos para evitar que los agricultores mejoren su capacidad de negociación; de modo que en un año la empresa ofrece premios por rendimiento o apoya con algunas labores agrícolas, mientras que en otro quita los premios, pero aumenta el porcentaje de sobrepago que ofrece. De igual manera, cambian de líneas de

<sup>6</sup> Comentario de Enrique, funcionario de Monsanto entrevistado el 17 de febrero de 2004.

semillas no sólo porque responden a la propia actividad comercial de la empresa, sino también porque así mantienen la sujeción del agricultor a ella y cierran las posibilidades de que éste pueda desarrollar sus propias líneas. Finalmente, las empresas han venido disminuyendo los apoyos que otorgan; se limitan a la semilla y a la asesoría técnica, y dejan al agricultor el resto de las actividades, así como que éstos asuman el riesgo de la producción, lo cual es una estrategia para disminuir su poder de negociación y mantener mayor control en la relación.

Aun así, para la mayoría de los miembros de El Quemado la alternativa de producir semillas híbridas bajo contrato fue positiva hasta 2013, pues tienen de antemano un contrato para la venta, con estipulaciones claras de cuánto va a ser el pago por el producto, lo que implica un alto nivel de seguridad en el entorno posterior a la producción. Además, otra ventaja que han encontrado es la asesoría que reciben de los ingenieros de la agroindustria y algunos de los apoyos para producción, aunque, como ya se mencionó, éstos han venido disminuyendo con el paso de los años.

Ahora bien, la relación de los ejidatarios de El Quemado con este tipo de agroindustrias ha tenido claroscuros. Uno de los momentos complicados se dio cuando producían para una agroindustria sinaloense, la cual estipulaba en el contrato que ella les pagaría antes de iniciar la cosecha. En un principio fue muy cumplida con sus compromisos, pero después ya no les pagó a algunos ejidatarios o lo hizo muy tarde. Por ello, el año siguiente, en un gesto de solidaridad, que es el que da consistencia al grupo, todos sus miembros decidieron ya no trabajar para esta empresa aunque a algunos les seguía pagando oportunamente. De igual manera, con Monsanto la relación también ha tenido altibajos, pues mientras que en 2002 los productores se quejaron de que no había respetado el precio de garantía ni los rendimientos habían sido los prometidos, al año siguiente las circunstancias les resultaron ampliamente favorables y obtuvieron pagos muy superiores a los esperados.

En lo que respecta al ciclo otoño-invierno, algunos miembros del grupo siembran granos, mientras que otros producen frijol, que en ocasiones comercializan de manera conjunta, obteniendo con ello buenos resultados porque la directiva del grupo logra conseguir clientes con mayor solidez económica que compran grandes volúmenes, y este es un elemento más que confirma el capital social que significa para los ejidatarios este tipo de agrupaciones.

En términos generales, las diferentes decisiones de cultivo que toman los ejidatarios de El Quemado muestran cómo éstos responden activamente a las circunstancias, aunque siempre de acuerdo con sus recursos (económicos y sociales), las opciones de producción que se les presentan y sus objetivos, derivados de su propia cosmovisión. Así, en el caso de la producción de semillas híbridas varios ejidatarios las han elegido porque además de asegurarles la siembra en uno de los ciclos de la temporada les generan recursos para cultivar en el otro ciclo, con lo que logran tener producción durante todo el año y consiguen que haya rotación de cultivos en sus tierras.

### *El agua como elemento fundamental en la reproducción de El Quemado*

Un elemento central que permite la persistencia y reproducción del grupo es su acceso al agua subterránea, que explotan a través de cinco pozos profundos que en 2013 tenían un aforo de 762 mil metros cúbicos anuales, el más grande de todos los aprovechamientos agrícolas del municipio de Sayula registrados ante la Comisión Nacional del Agua.

Los miembros de El Quemado decidieron en asamblea que los derechos de explotación de los cinco pozos pertenecieran al grupo, que vende el agua a sus miembros con tarifas preferenciales, inferiores a las del mercado, y cuando hay sobrantes, puedan venderlos a agricultores vecinos, sólo que en este caso a sobreprecio. Lo mismo pasa con algún miembro que venda su parcela, ya que al momento ésta pierde sus derechos de agua, de manera que quien la compra tiene que pagar el sobreprecio.

Esta cláusula fue acordada en la asamblea como una medida para evitar en lo posible la venta de parcelas, lo que debilitaría la fuerza del grupo, pues el agua con que cuentan hace muy atractivas sus tierras para los inversionistas. Así, este tipo de cláusulas constituyen una protección para que no se pierda el capital social que representa el grupo, aunque también puede ser una de las formas en que el capital social genera resultados subóptimos para sus miembros, quienes ven limitadas sus posibilidades de vender su parcela e incluso el valor de la misma disminuye al no tener los derechos sobre el agua.

Actualmente El Quemado, como otros grupos del ejido Usmajac, intentan modernizarse en algunas áreas con el objeto de ser más productivos y competitivos. Así, aunque hasta 2004 trabajaban con riego rodado, sus miembros decidieron instalar riego por aspersión aprovechando el apoyo recibido del gobierno federal a través del programa Alianza para el Campo. Para acceder a estos apoyos debieron presentarse como grupo, por lo que constituyeron dos subunidades de riego a efecto de tener más apoyo, pues el terreno conjunto permite tal subdivisión.

Como sucede en cualquier relación social, los miembros de El Quemado no están exentos de conflictos en su interior y con actores externos. Internamente, quizá los puntos más problemáticos sean precisamente los relacionados con el uso del agua. Así, por ejemplo, en una de las asambleas del grupo, cuando se informó que algunos miembros no habían pagado las cuotas correspondientes, varios otros insistieron en que debía suspenderse el suministro de agua, lo que no convencía a las autoridades del grupo, pues algunos de los morosos eran de los que tenían mayor ascendiente político en el grupo.

Otro momento interesante se dio cuando el representante del grupo solicitó en una asamblea que se le permitiera el acceso al agua para un terreno que había comprado y quería ver si era bueno para la alfalfa. Aunque varias veces insistió en que se le diera el agua pagando como parte del grupo, la decisión de la mayoría

fue que se le otorgaría el líquido así mientras probaba la productividad de la tierra, pero que posteriormente se decidiría si se mantenía ese precio o se le cobraba como externo. Esta situación permite deducir que, aun cuando existen ejidatarios con influencia en el grupo y por lo mismo pueden tener ciertos privilegios, la dirección del grupo es democrática y no está dominada por miembros con poder suficiente para obtener privilegios particulares.

La cohesión que ha mantenido el grupo durante varias décadas tiene que ver en gran medida con el acceso al agua, pero también influyen otros aspectos de beneficio común. Así, aun cuando en el grupo participa un buen número de ejidatarios que son mujeres adultas mayores y la asistencia de los miembros a las asambleas suele ser reducida, el grupo persiste no sólo por el acceso al agua sino también porque en los cultivos que siembran y comercializan colectivamente no habría mayores posibilidades de obtener utilidades superiores si actúan de manera independiente. Es decir, la integración colectiva de la producción es lo que les ha permitido a estos ejidatarios acceder a determinados mercados (semillas híbridas) u obtener ciertos niveles de utilidad (alfalfa) que de otra forma no hubieran sido posibles.

#### *La siembra de hortalizas y la no participación de los ejidatarios de El Quemado*

En el último cuarto de siglo la producción de frutas y hortalizas se ha convertido en una fuente atractiva de ingresos para muchos agricultores de México debido a las ventajas comparativas del país para exportar principalmente a Estados Unidos en la época invernal. En este contexto, cuando ha habido condiciones propicias (tanto materiales como socioculturales y de apoyos gubernamentales), diferentes grupos de ejidatarios de diversas regiones de México se han involucrado en este tipo de cultivos.<sup>7</sup> Sin embargo, en el caso de Sayula, a pesar de que grupos como El Quemado cuentan con tierras e infraestructura de riego que pudieron haber motivado su involucramiento, esto no ha sucedido debido a la existencia de diversas circunstancias particulares:

1. *Falta de recursos económicos.* La producción de hortalizas requiere una elevada inversión, que en 2002 superó los 151 mil pesos por hectárea en el caso del jitomate y los 32 mil pesos en el cultivo de brócoli, lo que contrasta con los menos de seis mil pesos que costaba cultivar una hectárea de maíz (Cader-Sagarpa, 2002). Ante tal situación, la mayoría de los ejidatarios sayulenses no han tenido recursos suficientes para hacer una inversión de tal magnitud, sobre todo si a ello se añade que generalmente no son sujetos de crédito para la banca comercial y los mecanismos de financiamiento a los que acceden (cajas solidarias, crédito a la palabra otor-

<sup>7</sup> Por ejemplo, Barros (2006) da cuenta de tres casos en los estados de Colima, Jalisco y Morelos, en las décadas de los setenta y ochenta.

gado por el gobierno federal y el programa de subsidios a la producción, Procampo) no proveen recursos suficientes para ello.

Pero, además, otra desventaja de los ejidatarios para producir hortalizas es lo pequeño de sus parcelas, debido a los grandes costos fijos de inversión que se requieren. Ante esta circunstancia, su posibilidad depende en buena medida de que lo hagan como parte de un grupo, aunque este es precisamente otro elemento que ha obstaculizado la asociación de las empresas hortícolas con los ejidatarios, pues éstas argumentan que suele pasar mucho tiempo para que los ejidatarios se pongan de acuerdo sobre los términos de los contratos, además de que entre más productores haya mayor es el riesgo de que algunos no cumplan con las especificaciones de producto que requieren las empresas.

2. *Desconocimiento de la forma de producir y comercializar.* Existe un círculo vicioso en la potencial incursión de los ejidatarios de Sayula en la producción de hortalizas. Al no contar con los recursos necesarios para invertir en tecnologías modernas, se mantienen alejados de tales técnicas, necesarias para la producción hortícola competitiva, lo que a su vez los aleja más e incrementa sus dificultades para compenetrarse con ellas.

Además, para muchos ejidatarios descendientes de agricultores de varias generaciones sus decisiones de producción deben conciliar la rentabilidad económica con el cuidado de los recursos productivos, en particular el suelo, de manera que si algún cultivo lo puede dañar prefieren no sembrarlo. Así lo dice Luis, ejidatario de Usmajac: “Sí, pensamos cambiar a otros cultivos también para rotar la tierra, pero los del jitomate se acaban las tierras, aplican muchos productos que bajan a la tierra, le quitan el fósforo”.<sup>8</sup>

Ahora bien, no todos los ejidatarios se han mantenido ajenos a la posibilidad de cultivar hortalizas; por el contrario, varios de ellos, aunque reconocen tales tendencias e intentan involucrarse en ellas, rechazan que esto tenga que hacerse forzosamente de acuerdo con las directrices del modelo agroindustrial hegemónico y olvidándose de las *técnicas que por años han aprendido* y les daban bastante resultado en el contexto local. Es decir, estos productores demandan la posibilidad de utilizar sus propias técnicas productivas, derivadas del conocimiento local, que requieren menor inversión, pero cuyos resultados pueden ser positivos si se quiere producir para determinados mercados locales o regionales.

Igualmente, otros ejidatarios, como los miembros de El Quemado, proponen cultivar hortalizas en asociación con un inversionista privado, en la que ellos ofrecen la tierra y el agua y el inversionista hace los gastos relacionados con la siembra. Esta oferta hasta el momento no ha sido aprovechada por ninguna empresa porque, en el caso del jitomate, las características del proceso productivo exigen tal atención

<sup>8</sup> Entrevista realizada el 15 de marzo de 2004.

que las empresas prefieren integrar verticalmente todo el proceso; por su parte, en las hortalizas para el mercado de precongelaos (como el brócoli) la sociedad no es la alternativa para las agroindustrias, pues éstas estarían asumiendo algunos de los riesgos asociados a la producción, cuando es precisamente lo que quieren evitar al trabajar bajo contrato con agricultores independientes.

Ahora bien, si el desconocimiento de las técnicas de producción puede ser una barrera, la situación se complica más si se desconoce el funcionamiento de los canales de comercialización, y sobre todo si carecen de relaciones con este eslabón de la cadena de valor. De hecho, ellos condicionan su entrada a este tipo de productos a que exista un “comercio seguro”, en el sentido de que tengan acceso a canales de comercialización que les garanticen un nivel de rentabilidad adecuado, lo que hasta el momento no se ha dado.

3. *La realidad de varios ejidatarios hacen más factibles otras alternativas.* En la negativa o desconfianza que los miembros de El Quemado tienen para participar en la horticultura aparece una situación totalmente lógica aun desde el punto de vista de la racionalidad económica neoclásica: entre más recursos tenga un actor mejor será su posición para asumir riesgos en diferentes actividades productivas. Sin embargo, la mayoría de los ejidatarios de Sayula no disponen de recursos económicos para asumir los riesgos que implica la producción de hortalizas, ya que en ello está en juego no sólo una inversión fuerte, sino también su potencial económico y la manutención de su familia.

En tales circunstancias, estos pequeños agricultores identifican en la producción de alfalfa, semillas híbridas y otros cultivos alternativas económicas más seguras y, por lo mismo, más recomendables que la producción de hortalizas. En todo caso, su incursión en ellas está condicionada a que participen la mayoría de sus compañeros y a que se realice en sociedad con alguna empresa que provea el capital monetario, cultural y social que les dé mayor seguridad.

4. *En todo el país la edad promedio de los ejidatarios es cada vez mayor,* puesto que los herederos jóvenes son los más proclives a vender sus parcelas y dedicarse a otra actividad productiva (Cornelius y Myhre, 1998, p.10). Esto sucede también en el El Quemado, donde, como ya se vio, muchos de sus miembros son mujeres de la tercera edad que difícilmente están en condiciones de incursionar en la horticultura, pues no trabajan directamente sus parcelas, y en el caso de los hijos, suelen tener poco interés en tanto que la propiedad siga siendo de la madre.

## Conclusiones

La linealidad y el determinismo presentes en muchas teorías sociológicas estructuralistas parecían prever que el fenómeno de la globalización y las políticas que el

Estado mexicano ha aplicado en los últimos veinticinco años provocarían la casi desaparición de los pequeños productores, así como la privatización de la mayoría de las tierras ejidales. Ciertamente, dicha política agrícola ha tenido indiscutibles impactos negativos entre los agricultores del país, principalmente entre los más desprotegidos,<sup>9</sup> que han provocado el abandono de muchas tierras ejidales y privadas, así como la venta o renta de otras, especialmente en zonas de alta productividad o propensas a urbanización.

Sin embargo, la pronosticada venta masiva de superficie ejidal no se ha cumplido por una serie de razones (varias de ellas evidenciadas en la historia de El Quemado) que dan cuenta de la enorme heterogeneidad existente en el sector ejidal de México. Como bien dicen Concheiro y Diego (2003, pp. 160-161), no tiene los mismos rasgos un mercado de tierras en áreas donde las luchas agrarias se produjeron a principio del siglo xx que uno donde la reforma agraria se dio cincuenta años después; o en una región donde se desarrolla una importante agricultura empresarial moderna que en otra donde hay procesos históricos comunitarios.

Por otro lado, la persistencia de muchos ejidos está ligada al hecho de que la mayoría de los ejidatarios, aun cuando se encuentran cada vez más vinculados a las fuerzas externas de mercado, no responden exclusivamente a una racionalidad económica mercantilista y utilitaria. Por el contrario, en la racionalidad campesina la tierra adquiere un valor social diferente porque no es mera mercancía, de manera que en muchas localidades rurales la presencia del ejido genera solidaridades que promueven el sentido de comunidad, lo que lo convierte en un recurso social trascendente al lidiar con la realidad.

De igual manera, para muchos ejidatarios que no cuentan con fuentes de ingreso estables su parcela se convierte en un activo estratégico para garantizar por lo menos la obtención de los satisfactores básicos en momentos de alta incertidumbre. Además, aun cuando desde un punto de vista meramente mercantil la venta o renta de parcelas ejidales pudiera resultar una opción rentable, existen factores históricos, políticos, culturales y simbólicos que los hace decidir no vender, tales como el arraigo a la tierra, la herencia familiar, la memoria histórica sobre la lucha para su acceso, la identificación con la comunidad, etc. (Stephen, 1998, p. 126).

Finalmente, la posibilidad de que persistan y se reproduzcan determinados grupos ejidales depende también de la posesión de algunos recursos comunitarios.

<sup>9</sup> Algunos datos que confirman lo anterior son: 1) de 1983 a 2006 el crecimiento promedio anual del PIB agropecuario (1.29 %) ha sido inferior al de la economía en su conjunto (2.34 %) (INEGI-BIE); 2) en la mayoría de los cultivos básicos existe un descenso en la producción per cápita en este periodo: frijol, trigo, arroz, leguminosas, leche, carne de res y carne de puerco (González y Macías, 2007, p. 54); 3) en materia de generación de empleo, entre 2000 y el segundo trimestre de 2006 se perdieron 1.06 millones de puestos de trabajo en la agricultura (ibíd.); 4) en 2004, 6 de cada 10 habitantes de las zonas rurales eran pobres y uno de cada cuatro se encontraba en extrema pobreza (Banco Mundial, 2004).

Así, en el caso de El Quemado un recurso estratégico que da viabilidad al grupo es el acceso al agua, y otros son la conjunción de superficie que como grupo aglutinan y las relaciones que han podido generar para la siembra y comercialización de cultivos, en la que de otra forma, trabajando individualmente como minifundios, muy difícilmente hubieran podido incursionar.

Esto demuestra que más allá de los presupuestos de la economía neoclásica de que las relaciones sociales son puestas como “meras perturbaciones empíricas a las predicciones teóricas” (Coleman, 1994, p. 175), éstas se convierten muchas veces en recursos clave en el devenir de los actores económicos.

Ahora bien, dentro de la heterogeneidad del sistema ejidal mexicano, el estudio de El Quemado muestra algo que ya ha sido destacado por otros investigadores (entre ellos, Heath, 1990, pp. 44-55): que en condiciones similares de acceso a tierra de calidad, al agua y a otros recursos económicos y tecnológicos, y respetando sus propias lógicas y su cultura, los ejidatarios pueden incorporarse a la agricultura de mercado y ser tan productivos como las agroempresas privadas.

Pero también muestra que los pequeños productores de zonas geográficas donde irrumpe la agricultura comercial de alto valor agregado ni tienden a desaparecer ni son arrastrados invariable y homogéneamente por este tipo de agricultura. Por el contrario, lo visto en esta historia demuestra cómo los ejidatarios, dentro de los límites de acción que tienen tanto por las estructura externas como por sus propios recursos y su realidad histórica, interpretan e internalizan en sus vidas la información que reciben del exterior, para reaccionar activamente y tomar decisiones de adaptación, rechazo, apropiación, negociación, etcétera.

Así, los miembros de El Quemado aceptaron formar un grupo y trabajar a su manera en épocas de intervención estatal (en que fueron apoyados para producir caña de azúcar o alfalfa) cuando había determinadas circunstancias, y cuando éstas cambiaron ajustaron sus maneras de producir y de asociarse para enfrentar el proceso de globalización y el cambio de las políticas públicas, así como la irrupción de nuevos actores y cultivos en su localidad, aceptando participar sólo en aquellos en que identifican un beneficio y rechazando, al menos de manera provisional y parcial, otros donde visualizan más amenazas que oportunidades.

Vale la pena hacer dos reflexiones finales. La primera tiene que ver con el alcance del capital social. En grupos de productores como el aquí presentado, su cohesión y su consecuente capital social se mantienen siempre y cuando existan condiciones benéficas para sus miembros por pertenecer al conglomerado; cuando éstas desaparezcan, es muy probable que la viabilidad del grupo se vea seriamente amenazada aun cuando existan historias compartidas que sus miembros ya han vivido por casi un siglo.

La segunda reflexión es en torno a la conciencia ambiental de los miembros de El Quemado. Aunque este tema supera los alcances del presente artículo, conviene

mencionar que el grupo también ha servido como un medio para que no se deterioren las condiciones ambientales, de manera que cuando algún miembro ha decidido realizar determinadas acciones que pueden afectar los recursos productivos de los demás, el grupo ha intervenido para convencer más que para imponer, a fin de que el productor no realice estas acciones. Hasta el momento esta ascendencia del grupo ha sido suficiente como amortiguador en decisiones que pudieran afectar los recursos productivos del grupo, aunque está por verse cuál sería la decisión de El Quemado en caso de que alguno de sus miembros se negara a seguir las recomendaciones colectivas.

## Bibliografía

- Alexander, J. & Giesen, B. (1994). Introducción. De la reducción a la vinculación: de la visión a largo plazo del debate macro-micro. En Jeffrey, C., Alexander, J., Giesen, B., Münch, R. & Smelser, N. (comps.), *El vínculo macro-micro* (pp. 9-58). Guadalajara: Universidad de Guadalajara-Gamma.
- Alonso, J. (2002). Bourdieu, un intelectual comprometido. *Revista Universidad de Guadalajara*, número 24.
- Banco Mundial (2004). *La pobreza en México: una evaluación de las condiciones, las tendencias y la estrategia del gobierno*. Washington: Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, Banco mundial.
- Barros, M. (2006). *Pequeños productores en el negocio de frutas y hortalizas*. México: CIESAS.
- Beltran, M. A. (2005). *Perspectivas contemporáneas de las ciencias sociales*. Medellín: Colección Asoprudea No. Seis.
- Bengoa, J. (2003). 25 años de estudios rurales. *Sociologías*, 5(10), 36-98.
- Bourdieu, P. [1987] (2000). *Cosas dichas*. México: Editorial Gedisa Mexicana.
- Bourdieu, P. [1994] (2002). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Bourdieu, P. [2000] (2003). *Las estructuras sociales de la economía*. Barcelona: Editorial Anagrama.
- Caracciolo, M. & Foti, M. del P. (2003). *Economía solidaria y capital social. Contribuciones al desarrollo local*. Buenos Aires: Paidós.
- Castillo, V. (2001). Jitomate, actores y controversias en Sayula, Jalisco. *Carta Económica Regional*, 13(76), 3-14.
- Castillo, V. (2003). Empresas y agricultores: la producción de semilla híbrida de maíz bajo contrato. En Arroyo, J. & Berumen, S. (comps.). *Competitividad. Implicaciones para empresas y regiones* (pp. 415-463). Guadalajara: Universidad de Guadalajara, UCLA Program on Mexico, Profmex, Juan Pablos Editor.
- Centro de Atención al Desarrollo Rural de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desa-

- rrollo Rural, Pesca y Alimentación (Cader-Sagarpa), Oficina de Sayula. 2002. Costos de producción de distintos cultivos en Sayula. Inédito.
- Coleman, J. (1994). A rational choice perspective on economic sociology. En Smelser, N. & Swedberg, R. (eds.), *The handbook of economic sociology* (pp. 166-180). Princeton, N.J., Nueva York: Princeton University Press, Russell Sage Foundation.
- Comisión Nacional del Agua (CNA) (2003). *Determinación de la disponibilidad de agua en el acuífero Lagunas, Estado de Jalisco*. Guadalajara: CNA.
- Comisión Nacional del Agua (CNA). Registro de aprovechamientos de agua subterránea por municipio. Recuperado de <http://www.cna.gob.mx>
- Concheiro, L. & Diego, R. (2003). Estructura y dinámica del mercado de tierras ejidales en 10 ejidos de la República Mexicana. En Léonard, E. Quesnel, E. & Velázquez, E., *Políticas y regulaciones agrarias. Dinámicas de poder y juegos de actores en torno a la tenencia de la tierra* (pp. 157-187). México: CIESAS, IRD, Porrúa.
- Cornelius, W. & Myhre, D. (1998). Introduction. En Cornelius, W. & Myhre, D. (eds.), *The transformation of rural Mexico* (pp. 1-20). San Diego: Center for U.S. Mexican Studies-University of California San Diego.
- Diario Oficial de la Federación (DOF)* (1992, 6 de enero). Decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Enciclopedia de los Municipios de México, Estado de Jalisco, Sayula. Recuperado de <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/jalisco/mpios/14082a.htm>
- Giddens, A. [1984] (2003). *La constitución de la sociedad. Bases para una teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- González, H. (1981). *Terratenientes, campesinos y empresarios capitalistas. Un estudio socioeconómico local: Amacueca, Jal.* Tesis de licenciatura. Universidad Iberoamericana. México, D.F.
- González, H. & Macías, A. (2007). Vulnerabilidad alimentaria y ¿política agrícola en México? *Desacatos*, 25, 47-78.
- Heath, J. (1990, February). Enhancing the contribution of land reform to Mexican agricultural development. Policy, Research, and External Affairs Working Papers, WPS No. 285, Washington: Agriculture and Rural Development Department, The World Bank.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía-Banco de Información Económica (INEGI-BIE). Estadísticas económicas. Recuperado de <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/>
- Long, N. (1992). *Battlefields of knowledge. The interlocking of theory and practice in social research and development*. London, New York: Routledge.
- Long, N. (1998). Cambio rural, neoliberalismo y mercantilización: el valor social desde una perspectiva centrada en el actor. En Zendejas, S. y De Vries, P. (eds.), *Las disputas por el México rural*. Zamora: El Colegio de Michoacán.
- Long, N. (2007). *Sociología del desarrollo: una perspectiva centrada en el actor*. México: CIESAS, El Colegio de San Luis.
- Long, N. & Villarreal, M. (1993). Exploring development interfaces: from knowledge trans-

- fer to transformation of meaning. En Schurman, F. (ed.), *Beyond the impasse: new directions in development theory* (pp. 140-168). London: Zed Press.
- Macías, A. (2006). *Empresarios, estrategias y territorio en la producción hortícola en México (el caso de Sayula, Jalisco)*. Tesis doctoral, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social. Guadalajara, Jalisco, México.
- Morett, J. (1991). *Alternativas de modernización del ejido*. México: Instituto de Proposiciones Estratégicas.
- Munguía, F. [1976] (1998). *La Provincia de Ávalos*. Guadalajara: Secretaría de Cultura del Gobierno de Jalisco.
- Peña, G. de la (1999). Las regiones y la globalización: reflexiones desde la antropología mexicana. *Estudios del Hombre*, núm. 10, pp. 37-57.
- Pinto, L. [1998] (2002). *Pierre Bourdieu y la teoría del mundo social*. México: Siglo XXI Editores.
- Riding, A. [1984] (2001). *Vecinos distantes. Un retrato de los mexicanos*. México: Joaquín Mortiz, Planeta.
- Stephen, L. (1998). Interpreting agrarian reform in two Oaxacan ejidos: differentiation, history, and identities. En Cornelius, W. & Myhre, D. (eds.), *The transformation of rural Mexico* (pp. 125-143). San Diego: Center for U.S. Mexican Studies, University of California San Diego.
- Van Young, E. (1992). Introduction: Are regions good to think? en Van Young, E. (ed.), *México's regions. Comparative history and development* (pp. 1-36). San Diego: University of California, Center for U.S.-Mexican Studies.
- Zendejas, S. (1988). Los campesinos: heterogeneidad y homogeneidad social. En Zepeda, J. (ed.), *Las sociedades rurales hoy* (pp. 101-111). Zamora: El Colegio de Michoacán, Conacyt.

# Consejo Tarifario del Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado: contexto, mandato y gobernanza

*Rodrigo Flores Elizondo*

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Recepción: 04/11/2014 Aceptación: 16/09/2014

**Resumen** A mediados de 2012 se conformó el Consejo Tarifario del Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) de la zona metropolitana de Guadalajara, México, de manera acotada y apenas en los tiempos legales para revisar y dar el visto bueno a la propuesta tarifaria de este organismo operador para el año 2013. Si bien en tal ocasión se trabajó con la presión del tiempo, en la siguiente el Consejo se dispuso a colaborar como un espacio de gobernanza ambiental y proponer la tarifa para 2014 en un marco de sustentabilidad más amplio. Sin embargo, un cambio en la Ley reformuló los consejos tarifarios en comisiones tarifarias a fines de 2013. El presente texto recupera la evolución que se logró en el Consejo en esos 16 meses, en el contexto de la gestión integral del recurso hídrico en ciudades y el derecho humano al agua.

**PALABRAS CLAVE:** gestión integral del recurso hídrico, gestión del agua en ciudades, Consejo Tarifario del SIAPA, gobernanza, gobernanza ambiental.

**Abstrac** In August of 2012 the Tariff Board of the water public company for Guadalajara, Mexico (SIAPA, acronym in Spanish) was established barely in the legal time to discuss the water tariff to operate along 2013. After this process, the Board decided to collaborate as an environmental governance entity in order to resolve next water tariff in a more sustainable framework. However, new legislation modified the Board into a Tariff Commission at the end of 2013. This article recovers the evolution of the Board, in those 16 months, towards water governance in the context of the integrated management of water resources in the cities and the human right to water.

**KEYWORDS:** integral management of water resources, urban water management, SIAPA Tariff Board, governance, environmental governance.

## Introducción

La operación del abasto y drenaje de agua para los municipios jaliscienses de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá se organizó desde 1978 como un Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA). Tuvo varias estructuras orgánicas, pero desde 2002 se constituyó como una Junta de Gobierno, que preside rotativamente alguno de los presidentes municipales. Durante el segundo lustro del presente siglo se empezó a gestar la narrativa de que el organismo operador se había vuelto un trampolín político, un espacio para cubrir con nómina a grupos políticos; un ente en quiebra financiera, con amplios rezagos en la cobertura de agua y saneamiento; en fin, poco o nada preocupado por la crisis ambiental de que formaba parte.<sup>1</sup>

Lo que más clamor levantó fue la controversia por la tarifa. Se acusó al organismo de que tenía una visión populista y no cubría ni la mitad de los costos de producción del agua potable y del mantenimiento de sus líneas de abasto y de drenaje. La tarifa era parte de los derechos e impuestos del Estado, por lo que correspondía al Congreso de Jalisco determinar los incrementos necesarios, dada una propuesta de los ayuntamientos. Sin embargo, ni los diputados ni los presidentes municipales de la Junta de Gobierno quisieron pagar el costo político de dichos incrementos, por lo que el rezago con respecto a los costos siguió creciendo (Coll, 2010).

Este debate se encontró con el de la implementación del derecho humano al agua y el saneamiento que se proclamó en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a mediados de 2010, y en el año siguiente comenzó el proceso para que fuera incorporado en la Constitución Mexicana e implementado en los distintos organismos operadores del país. En Jalisco, tal implementación dio como resultado una reforma a la Ley del Agua del Estado de Jalisco y sus Municipios a mediados de 2012. En ella se contemplaba ya el acceso al agua como un derecho humano (asimilado al artículo cuarto constitucional en febrero de 2012), y se trasladó a consejos ciudadanos la facultad de discernir y establecer las distintas tarifas anuales por el servicio de agua potable, saneamiento y relacionados.

Comenzó así un espacio de consulta ciudadana que, por acuerdo de sus miembros y en el ejercicio de sus facultades, fue avanzando para convertirse en un espacio de gobernanza ambiental, esto es, de colaboración entre ciudadanía y gobierno, con miras a generar instituciones y prácticas más amigables con el medio ambiente. El objeto formal era la tarifa por el servicio de abasto de agua y el saneamiento, pero se amplió la visión para que el objeto final fuera la gestión integral del recurso hí-

<sup>1</sup> El ganador del Premio Nacional de Periodismo Ambiental 2010, Agustín del Castillo, lo intituló así: "SIAPA, obeso de políticos y con pocos técnicos". *Milenio Jalisco*, Guadalajara, 2 de julio de 2011. Recuperado de <http://www.agustindelcastillo.com/2011/07/siapa-obeso-de-politicos-y-con-pocos.html>

drico. Una nueva reforma a la Ley del Agua del Estado de Jalisco y sus Municipios, a fines de 2013, sustituyó los consejos tarifarios por comisiones tarifarias. Aunque desaparecieron prematuramente, es posible ya evaluar sus logros y limitaciones, y tomar aprendizajes.

En este artículo se revisa brevemente el contexto de las discusiones contemporáneas en las que se formulan los consejos y las comisiones tarifarias: la gestión del agua en ciudades, sus impactos en el medio ambiente y los derechos humanos al agua y el saneamiento de ella. En un segundo momento, estos contextos son enlazados y se explica cómo un consejo tarifario puede dinamizarlos. Se concluye con una reflexión sobre las posibilidades y limitaciones que un espacio de gobernanza ambiental como este puede tener, dados los contextos de los que parte.

Para comenzar a contextualizar, hay que establecer dos conceptos clave: el de la gestión integral del recurso hídrico y el de la gobernanza ambiental.

## Gestión integral del recurso hídrico

El concepto de gestión integral del recurso hídrico (GIRH) empezó a gestarse durante la década de los ochenta del siglo xx como respuesta a la creciente competencia entre usuarios, la contaminación de las fuentes de agua, la necesidad de reconocer a los ecosistemas como un usuario más y los riesgos de disminución del agua disponible que ya se vislumbraban debido al cambio climático. En la Conferencia Internacional sobre Agua y Medio Ambiente —efectuada en Dublín, Irlanda, del 26 al 31 de enero de 1992—, preparatoria de la Cumbre de la Tierra, que debería celebrarse en Río de Janeiro unos meses después, se alcanzaron a conformar los principios básicos de un nuevo enfoque para la evaluación, el aprovechamiento y la gestión del agua dulce. Estos fueron los primeros pasos para configurar a nivel global el concepto de GIRH.

En 1996 se fundó la Global Water Partnership (GWP) con el impulso del Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se propuso como objetivo desarrollar y promover principios para la GIRH. La define como “el proceso que promueve el desarrollo coordinado y la gestión del agua, el territorio y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar económico y social de manera equitativa sin comprometer la sustentabilidad del ambiente y de ecosistemas vitales” (GWP, 2010). La GWP organiza los Foros Mundiales del Agua. En su cuarta edición —efectuada en la ciudad de México del 16 al 22 de marzo de 2006— se propuso a los miembros la implementación de la GIRH como parte integral de sus políticas hídricas.

El concepto de GIRH se encuentra en la Ley de Aguas Nacionales de México (LAN, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* en 1992), con prácticamente

la formulación del GWP. Está en el artículo 3, el de las definiciones. Sin embargo, poco se aplica después dentro de la misma Ley. El concepto que predomina en su lugar es el de gestión del agua, también definido en el artículo 3 de la LAN y que tiende más bien a un manejo hidráulico de la misma con base en la infraestructura de conducción y control. Muestra, así, el debate que se tiene en las instancias de gestión del agua, tanto las de gobierno como las académicas, las empresariales, las sociales y las ambientales, al menos.

Desde el enfoque de la GIRH, se pretende gestionar cuencas hidrológicas y acuíferos como asunto de utilidad pública y de seguridad nacional. Se contempla no sólo el uso y aprovechamiento —propio de la gestión del agua— sino también la protección, el mejoramiento, la conservación y restauración de cuencas, acuíferos, cauces, vasos y demás depósitos de agua de propiedad nacional, así como zonas de captación, zonas federales y la infiltración natural o artificial de aguas para reabastecer mantos acuíferos (*Diario Oficial de la Federación*, 1992, artículo 7).

En las últimas décadas, la GIRH ha sido objeto de diversos foros internacionales en los que se van desglosando y afinando sus componentes y aplicaciones. En lo que toca a la gestión del agua en ciudades, en relación con la mitigación de fenómenos extremos, la UNESCO difunde las siguientes medidas desde la GIRH (IHE-UNESCO, 2009):

#### Medidas anticipativas:

Mejor uso del agua reciclada.

Áreas de captación y de conservación.

Sistema mejorado de gestión de los recursos hídricos.

Reforma de las políticas del agua (precio, políticas de riego).

Control de las inundaciones, control de las sequías.

#### Medidas reactivas:

Protección de los recursos hídricos freáticos.

Sistemas mejorados de gestión/mantenimiento del suministro de agua.

Captaciones de protección.

Suministro de agua mejorado.

Recolección de aguas freáticas y de lluvia, desalinización.

Algunas de estas medidas se han comenzado a implementar en el SIAPA, como la mejora en la gestión, el suministro y el mantenimiento. Otros esfuerzos —como se verá más adelante— se asoman sin mucho impulso institucional, como la reutilización del agua residual tratada, la captación de agua pluvial o el control de inundaciones. Más rezagadas están la recuperación y protección de fuentes (cuerpos de agua, humedales, acuíferos, zonas de recarga, etc.). Todos estos esfuerzos cruzan por una política tarifaria diseñada frente a los retos económicos, ambientales y

sociales a los que los organismos operadores de agua deben responder. Antes de entrar de lleno en ello es necesario revisar otro concepto clave en debate: el de la gobernanza ambiental.

## Gobernanza, gobernanza ambiental y gobernanza del agua

La *gobernanza* es definida por la edición de 2001 del *Diccionario de la lengua española* como el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía” (Real Academia Española, 2001). La preocupación sobre este sano equilibrio entre las fuerzas vivas de la sociedad cobró mayor relevancia en los años noventa del siglo xx a raíz de la conformación de la Unión Europea. La constatación de las diferencias entre los Estados que la conforman y sus agentes económicos hace prever a las sociedades organizadas del viejo continente la necesidad de estar más representadas e involucradas en los espacios de toma de decisiones puntuales y en las diferentes escalas territoriales. También hay presión por una mayor transparencia y eficacia de dichos espacios. El Libro Blanco de la Gobernanza Europea es testigo de tal proceso.<sup>2</sup> Sin embargo, el académico inglés Jonathan S. Davies (2011) ubica el lanzamiento de la narrativa de la gobernanza dos décadas antes, con el advenimiento del llamado neoliberalismo y sus políticas de reducción estatal. Un gobierno disminuido pierde facultades operativas y de control, deja libres espacios de vigilancia que pueden tomar las redes sociales, por ejemplo. La implementación misma de las políticas públicas es asumida por instancias no gubernamentales, ya sea por organizaciones de la sociedad civil o por empresas privadas. Sin embargo, de acuerdo con Porras (2011), el modelo de gobernanza basado en redes sociales con capacidad de influir positivamente en la definición e instrumentación política pública no tiene aplicación en México. En el país aplicaría un modelo de definición más amplia: convergencia de intereses gubernamentales y no gubernamentales en la búsqueda del bien público y a través de dinámicas horizontales.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Una mayor implicación del ciudadano, más transparencia en los procesos, más representatividad de los ciudadanos en las diferentes escalas territoriales, lograr más participación y vinculación mediante redes (Comisión Europea, 2001).

<sup>3</sup> Para el uruguayo François Graña (2005), incluso la idea de un Estado que retrocede es discutible pues no es evidente en Europa. También cuestiona este doctor en sociología si la gobernanza tiene como fruto la legitimación del gobierno, pues en el llamado tercer mundo su origen es más bien en el empoderamiento de las organizaciones de la sociedad civil locales por parte de gobierno u organismos del primer mundo con el discurso de contrarrestar la corrupción de la autoridad local. Así, una gobernanza activa señala un gobierno local ilegítimo.

En la aplicación de la gobernanza al medio ambiente aparecen los cuestionamientos sobre cómo gestionar los recursos naturales. El primer problema es que los elementos de los ecosistemas no coinciden en sus dinámicas con las demarcaciones humanas. Incluso muchos de ellos son móviles, como la fauna migratoria, el aire o el agua. No son susceptibles de apropiación; si acaso, de uso privativo. Las prácticas extractivas, productivas, de uso o de desecho de algunos grupos humanos pueden menoscabar la capacidad de otros de tal uso y disfrute. Tal es el meollo de la gobernanza ambiental: cómo tomar en cuenta todos los intereses involucrados. Cada recurso natural y en cada escala de utilidad debe poder contar con un diseño institucional adecuado. Amparo Sereno (2012) resume el debate por dichas soluciones adecuadas en dos corrientes: la neoutilitaria (la nacionalización o la privatización del recurso natural en cuestión) y la neoinstitucionalista: dado que ni mercado ni Estado pueden gestionar adecuadamente un bien que por su naturaleza no puede ser ni privado ni público, la alternativa ideal es la gestión a través de una comunidad sin la intervención de un poder exógeno. Tendría la finalidad ya no de optimizar el uso del recurso sino de que sea usado de modo sostenible, pacífico y justo.

Para el caso de la gobernanza del agua, el Consejo Mundial del Agua la acogió como uno de sus ejes y la impulsó en varios de sus Foros Mundiales del Agua. Desde principios del siglo xx comenzó a fraguarse un discurso coherente a través de instancias relacionadas con el Banco Mundial como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o el mismo Consejo Mundial del Agua. En su compilación y discusión de casos de gobernanza del agua para América Latina, durante una reunión del BID, el profesor de Harvard, Peter Rogers, señala que no se trata de una discusión sobre instituciones sino sobre adecuación de éstas para llegar razonablemente a un fin. Así, la gobernanza del agua hace referencia a “la capacidad de un sistema social para movilizar las energías, de manera coherente, para un desarrollo sostenido de los recursos hidráulicos” (Rogers, 2003, p. 8). Se incluye el diseño de políticas públicas con miras a la sustentabilidad que sean socialmente aceptadas y efectivamente implementadas. Estos procesos involucran aspectos técnicos, físicos y económicos que pueden traslaparse, “pero la gobernanza nos señala los elementos políticos y administrativos útiles para resolver un problema o aprovechar una oportunidad” (ídem). Se trata, por lo tanto, de un espacio pragmático para la generación por la sociedad de una infraestructura física e institucional en colaboración con el gobierno. Es un espacio de tránsito.

Pero si el tránsito hacia el proceso más adecuado de gobernanza es complejo, en el caso del agua lo es de múltiples maneras. Pacheco y Vega lo conceptualizan como el paso de un modelo basado en la selección de elementos regulatorios y un esquema centrado en el Estado a otro u otros más desregulados, con un Estado que deja lugar a nuevos actores relevantes (Pacheco & Vega, 2008). Dichos actores dejarían de ser simplemente consultados para colaborar más bien en la cogestión (no

sólo del recurso hídrico en sí sino también del poder y los recursos financieros involucrados). Los niveles de gobierno también evolucionan para dejar atrás diversos traslapes propios de las etapas de adecuación por múltiples nodos de poder intergubernamentales. Chávez Zárata (2007) lo imagina como el largo tránsito de una gestión —en el caso mexicano— en que todas las decisiones las tomaba el gobierno a otra en la que los distintos niveles de gobierno se coordinan entre sí con visión de largo plazo; los ciudadanos intervienen en las decisiones que les competen en forma organizada en los espacios más cercanos a donde se generan los problemas; se dispone de información completa y a disposición de los interesados; hay planificación ordenada, sistémica y participativa. Todos los agentes involucrados cuidan los impactos y mitigan los efectos indeseables de sus actividades productivas y el desarrollo urbano. Un horizonte promisorio, pero lejano.

Durante la preparación del VI Foro Mundial del Agua, el Consejo Mundial del Agua (2012) le dio una nueva revisión al debate. Concede la participación de todos los agentes sociales en la gestión del agua, pero con un liderazgo del Estado para que establezca reglas claras entre los actores. Se busca que las políticas públicas se den en el consenso emanado de la participación efectiva en las decisiones y el reconocimiento de los contextos socioculturales para generar nuevos marcos institucionales. Se pretende, por un lado, no imponer el modelo de la GIRH como algo inflexible y, por otro, acotar reglas y usos informales de los actores sociales, o políticas sectoriales dadas en otros niveles. Estas fueron las conclusiones en los foros preparatorios sobre gobernanza en las Américas.

Se podría pensar que en nuestro continente el control estatal es más afirmado que en Europa y por lo tanto las expectativas de la gobernanza pueden registrar variaciones. Para Murillo Licea (2012), efectivamente, hay dos modelos básicos sobre la gobernanza: el europeo y el del Banco Mundial. El primero enfatiza los indicadores mencionados para el Libro Blanco Europeo: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia, mientras que el segundo resalta 11 aspectos: jurídicos, de participación, de transparencia, equidad, eficiencia, efectividad, de rendición de cuentas, coherencia, capacidad de respuesta, integración y consideraciones éticas.<sup>4</sup> Así, el modelo americano haría más énfasis en las cuestiones jurídicas, de estabilidad política, de transparencia y de rendición de cuentas, en tanto que el europeo resaltaría la representatividad y participación social efectiva.

Sin embargo, para Murillo Licea ambos modelos de gobernanza son igualmente inoperantes al no poder dimensionar a los actores no gubernamentales globales,

<sup>4</sup> Peniche y Guzmán (2012) retoman las categorías para analizar la gobernanza del BID (a través de Peter Rogers) y encuentran casi las mismas: apertura, transparencia, participación, rendición de cuentas (responsabilidad en Rogers, 2003), efectividad, coherencia, eficiencia, comunicatividad, equidad, integración, sustentabilidad y ética.

esto es, a los grandes capitales que imponen reglas y condiciones de manera exógena. Al romper el supuesto de los neoinstitucionalistas, la gestión a través de una comunidad sin la intervención de un poder exógeno (retomando a Sereno, 2012) orienta la explotación de los recursos en función de las eficiencias y criterios del exterior. En consecuencia, Murillo Licea anima a dimensionar las problemáticas del agua para definir cuáles tienen origen e incidencia en niveles globales, pues éstas difícilmente podrán ser manejadas por instancias locales de gobernanza. En estos casos, los espacios de gobernanza acaban siendo escenarios de simulación en los que los resultados están diseñados antes de los diálogos y los agentes no empoderados (campesinos, indígenas, pequeños productores, entre otros) son vistos como obstáculos a las grandes obras de infraestructura hidráulica (Murillo, 2011). En este escenario, la gobernanza es el instrumento del neoliberalismo para procesar los obstáculos locales a la expansión internacional. ¿Qué sentido tiene participar en un espacio así? Murillo mismo afirma que lo tiene en los puntos ciegos que la propia política neoliberal ha creado. Propone, así, trabajar en mecanismos alternos desde enfoques de economía solidaria, pagos por servicios ambientales, empoderamiento de grupos sociales deprimidos, ética ambiental, todo ello en clave de derechos humanos. Centrarse en las relaciones, en administrar las diferencias más que en homogeneizarlas y en pasar de la democracia liberal a la democracia comunitarista (Murillo, 2011).

Ahora, volviendo al tema del Consejo Tarifario, dado que no se plantea como espacio de gobernanza más allá de su planteamiento como ciudadanizado, es infructuoso tratar de evaluarlo como tal, por ejemplo, desde los planteamientos de Rogers (2003).<sup>5</sup> Tiene más pertinencia, entonces, preguntarse en qué aspectos de la gobernanza local ha podido adelantar el Consejo Tarifario del SIAPA en los meses que estuvo activo. Esta cuestión tiene más sentido si se establece desde el contexto que dio origen a tales espacios de colaboración entre ciudadanía y gobierno.

## Los retos de los organismos operadores del agua y el factor de la tarifa

La gestión del agua pública ha sufrido varios cambios en las últimas décadas (Aboites, 1988; Durán & Torres, 2006; Pineda & Salazar, 2008; Sandoval, 2008). Fue un sector de apoyo a otras políticas públicas desde que terminó la Revolución Mexicana en su fase bélica hasta los años ochenta del siglo pasado (como irrigación para aliviar tensiones en el campo, o generación de hidroelectricidad para propiciar polos de desarrollo alternos), con el consiguiente subsidio justificado como parte del

<sup>5</sup> De todas formas, Peniche y Guzmán (2012) intentan evaluar con estas categorías varios espacios de gestión del agua en Jalisco. Los resultados son negativos.

bienestar colectivo. Pasa a ser vista en la década de los noventa como un espacio posible para empresas públicas o privadas que deben ser rentables por sí mismas.

Al término de la primera década del presente siglo se constata que no se logra la pretendida rentabilidad de las empresas públicas del agua (Arrojo, 2006; Pineda & Salazar, 2008; Sandoval, 2008). Al respecto existen varias hipótesis, pero las más socorridas apuntan al desorden imperante en cuanto a planeación, medición del servicio, patrón de usuarios, control de fuentes de agua, y principalmente, al manejo populista de la tarifa del agua. Son varios los autores que las señalan como resultado lógico de un modelo de gestión de agua basado en la oferta (Torres y Peña, 2005; Duran & Torres, 2006; Barkin & Klooster, 2006; Flores, 2014). Sin embargo, es interesante que también autoridades como los ex directores de comisiones estatales del agua de Guanajuato<sup>6</sup> (Sandoval, 2008) y de Jalisco (Coll, 2010) también cuestionan el modelo y empujan propuestas desde sus propios puntos de vista.

César Coll, director general de la Comisión Estatal del Agua de Jalisco de 2007 a 2013, afirmó durante las jornadas para formular el Modelo de Agua Jalisco (llevadas a cabo entre 2010 y 2011) que el precio que se cobraba a los usuarios del agua debería tener una función social, una económica y una financiera. La función social debería, en su opinión, identificar la capacidad de pago de los usuarios y otorgar el servicio reconociendo la posición relativa que cada grupo tiene dentro de la economía (y aquí no se refería a que se otorgaran servicios de distintas categorías sino a que se distinguiera a quiénes se otorga un beneficio). La función financiera, continúa Coll, debería brindar autosuficiencia a los prestadores de los servicios; que los ingresos cubrieran costos financieros de operación, mantenimiento y administración. La función económica requeriría establecer incentivos para orientar la demanda. Y abunda sobre la competencia entre usos del agua y también los costos por la conservación del medio ambiente, del cual depende la disponibilidad del agua misma.

Esta convicción lo llevó a impulsar una iniciativa de ley que proponía regular y sancionar el discurso político en campañas de elección popular, que utiliza los servicios municipales o estatales de manera perniciosa, para ganar el voto de la ciudadanía (Coll, 2011). Incluso entregó esta iniciativa al Congreso del Estado a fines de febrero de 2011, pero no fue procesada en comisiones.<sup>7</sup>

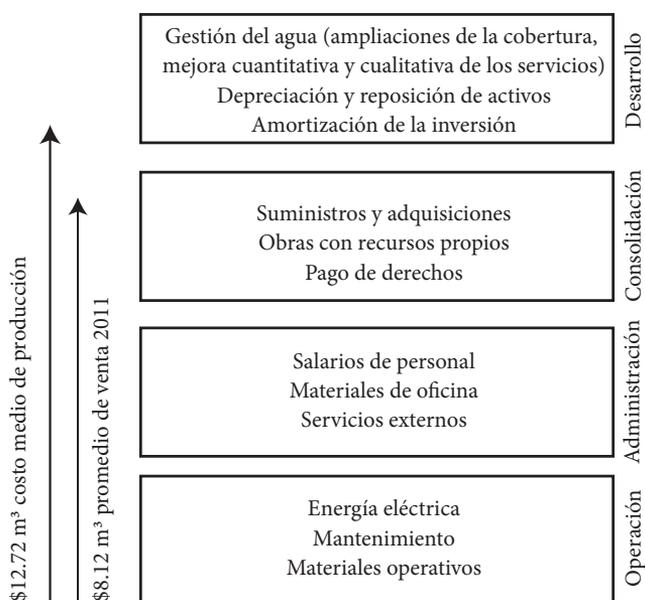
Por su parte, los organismos operadores de agua más grandes del estado de Jalisco, los de las ciudades de Guadalajara (SIAPA, 2010) y de Puerto Vallarta (SEAPAL,

<sup>6</sup> Ricardo Sandoval Minero fue director de la Comisión Estatal del Agua de Guanajuato de 2000 a 2006.

<sup>7</sup> Entrevistado sobre por qué esta iniciativa nunca se discutió en comisiones, Coll comentó que no recibió respuesta de los legisladores del Partido Acción Nacional a los que se la entregó. En su opinión, simplemente fue guardada en un cajón. Llama la atención este desdén, pues varios diputados locales participaron en las jornadas de Modelo de Agua Jalisco.

2010), presentaron sus visiones durante las mencionadas jornadas de Modelo de Agua Jalisco. Su diagnóstico fue coincidente: los costos no se estaban cubriendo con la tarifa y ésta eran mantenida a la baja por razones políticas en el Congreso. Por lo tanto, año tras año se alcanzaban a solventar a duras penas las tareas de operación y administración, pero se iban rezagando las de consolidación y desarrollo. Dos años después, en el Foro del Agua 2012 (Consejo Académico del Agua de Jalisco), el SIAPA volvió a presentar su diagnóstico y el problema era el mismo, sólo las cifras estaban actualizadas (véase figura 1).

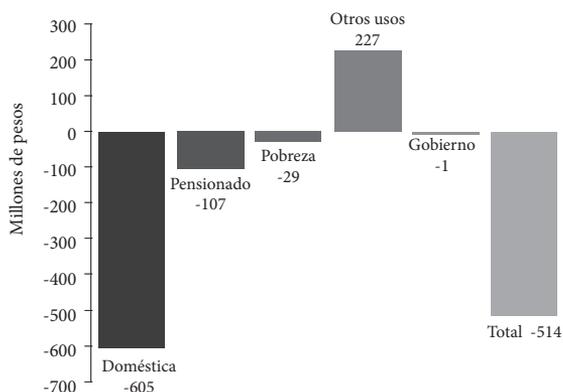
FIGURA 1. Tareas que se deben cubrir con un costo total y costo promedio estimado cubierto en 2011



Fuente: SIAPA (2012b, p. 19).

Dada la inadecuada relación entre tarifas y costos, sobre todo en las de uso doméstico, año con año el organismo operador afirma que genera déficit de cientos de millones de pesos. Para nivelar el balance (véase gráfica 1), en opinión del ponente del SIAPA, bastaría con reorientar el subsidio *de facto* que se otorga universalmente a los hogares para focalizarlo únicamente en los que lo necesitan: grupos vulnerables para los que el pago de la tarifa signifique una parte sustancial de su ingreso. Para el SIAPA, que un hogar invierta 3 % del ingreso en su abasto de agua y saneamiento sería lo máximo permisible.

GRÁFICA 1. Balance financiero de los diferentes usuarios del SIAPA en 2011



Fuente: SIAPA (2012b, p. 21).

Para efectos del gasto corriente, el SIAPA había evitado endeudarse y operaba con lo que recaudaba. Sin embargo, en 2008 contrató un crédito con el Banco Interamericano de Desarrollo por 1,200 millones de pesos para un programa que se llamó Todos con Agua, que buscaba dotar del servicio a las colonias de la periferia urbana aún no asimiladas a la red de abasto. Parte de dicho crédito fue desviado al pago de nómina el siguiente año. Rodolfo Ocampo, director general del SIAPA entre 2007 y 2010, fue indiciado e internado en la cárcel en 2013 con el cargo de desvíos a tal crédito.<sup>8</sup>

Así, el SIAPA vive financieramente al día pero tiene a cuentas pasivos financieros cuyo costo de administración acaba incorporando al costo global por metro cúbico. En 2011 ya le urgía elevar las tarifas para cubrir al menos los costos, pero tuvo que esperar otro año.

## El problema ambiental

Desde la perspectiva ambiental, Guadalajara es muy vulnerable en varios frentes. Uno de los principales es el hídrico: según las autoridades en el ramo,<sup>9</sup> las últimas

<sup>8</sup> Además de los señalados desvíos a gasto corriente, se registran faltantes no justificados. El caso sigue en proceso. Ante la malversación, el BID castigó la clasificación crediticia, con la resultante elevación de la tasa de servicio de la deuda.

<sup>9</sup> A nivel federal, la Comisión Nacional del Agua; a nivel Jalisco, la Comisión Estatal del Agua; a nivel de

obras de infraestructura hidráulica fueron las del acueducto Chapala-Guadalajara, que incorpora un promedio de 5.5 m<sup>3</sup>/s al abasto, al que se suman 1 m<sup>3</sup>/s de la presa Calderón y otros 3 m<sup>3</sup>/s de pozos. Así ha estado el sistema de abasto del que depende el SIAPA desde 1992. En una narrativa recurrente, la autoridad del agua insiste en que la ciudad tiene un déficit en su abasto de otros 3 m<sup>3</sup>/s, que aumenta a medida que la metrópoli crece. Estima que dicho déficit se duplicará hacia el año 2020, según las proyecciones de población (Coll, 2010; Hernández, 2012; SIAPA, 2014). La respuesta de la autoridad es la misma que durante el siglo xx: conseguir más agua de fuentes alternativas superficiales (Ochoa, 2012).

Estos proyectos de nuevas fuentes superficiales enfrentan retos tanto técnicos como sociales y jurídicos. Ya existe una primera línea de acueducto Chapala-Guadalajara y se podría tender una segunda línea a fin de hacer total uso de la concesión que Guadalajara tiene sobre el lago más grande de México (en total es de 7.5 m<sup>3</sup>/s, por lo que podría extraer 2 m<sup>3</sup>/s más) pero el proyecto suscitó tal oposición entre los pobladores del entorno lacustre que el gobernador de Jalisco (2013-2019), Aristóteles Sandoval, lo dejó de lado desde el inicio de su administración. Otro proyecto de aguas superficiales es el de la presa El Zapotillo sobre el río Verde, 160 kilómetros al noreste de la ciudad. También tiene oposición social y enfrenta una orden judicial de detención cuando la cortina de la obra alcance 80 de los 105 metros que tiene el proyecto.<sup>10</sup> La diferencia de alturas duplica el embalse (y la transformación ambiental del entorno). El volumen retenido adicional se pretende aporte el gasto firme para el abasto de la capital de Jalisco. Al momento de escribir estas líneas no es previsible si Guadalajara será abastecida desde este proyecto, pues el gobernador ha manifestado su simpatía por la causa de los afectados ambientales del mismo, pero al tratarse de una obra federal ya no depende sólo de Jalisco el rumbo de esa infraestructura. El proyecto original pretendía abastecer a la región de Los Altos de Jalisco, donde se asienta la presa, y a la ciudad de León, Guanajuato. Dado que la ciudad del estado vecino está en otra cuenca, los ambientalistas agregan este argumento a su oposición, pues los trasvases suponen daños ambientales imprevisibles.

En el tema del agua subterránea, los ocho municipios del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG)<sup>11</sup> se ubican sobre siete acuíferos, de los que seis han resulta-

---

Guadalajara, el SIAPA. Todos ellos son consistentes en la discursiva de la necesidad de infraestructura hidráulica para aumentar la oferta de agua a la ciudad.

<sup>10</sup> La altura original del proyecto era de 80 metros y se amplió a instancias del exgobernador de Jalisco, Emilio González Márquez, en 2007. El Congreso del Estado impugnó el procedimiento y la Corte de Justicia de la Nación otorgó la nulidad del acuerdo de ampliación, por lo que la obra deberá detenerse a los 80 metros o reponerse el procedimiento del acuerdo impugnado.

<sup>11</sup> Según decreto del Congreso del Estado de Jalisco, el AMG se compone de los cuatro municipios de la ZMG más los de Juanacatlán, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto e Ixtlahuacán de los Membrillos.

do con mayor extracción que recarga. El único que registra disponibilidad es el de Arenal, localizado en el suroeste del municipio de Zapopan y que coincide con el área de protección de flora y fauna del Bosque de La Primavera, con las consiguientes restricciones para su explotación.

Así, dadas las dificultades para encontrar nuevas fuentes, Guadalajara comienza a obligarse a gestionar mejor sus aguas: reducir desperdicios, optimizar su uso entre los diversos usuarios y activar los mercados locales de agua: los de agua residual tratada y los de cosecha de lluvia. Acciones que ya contempla y aconseja la GIRH aplicada a ciudades. En el Foro del Agua 2012 del Consejo Académico del Agua de Jalisco, Samuel González, subdirector de Saneamiento del SIAPA, expuso el proyecto de reutilización de agua residual tratada que tienen funcionando: 16 litros por segundo (l/s) con una decena de clientes y capacidad para ofrecer otros 86 l/s (SIAPA, 2012a). Con una inversión de 700 millones de pesos más, el subdirector de Saneamiento del SIAPA aseguró que se podrían colocar hasta 475 l/s en siete zonas de la ciudad, normalmente riego de áreas verdes o agua de ornato, liberando agua de primer uso. Pero para que eso funcionara se necesitaba que el agua dejara de ofertarse tan por debajo de su costo real (cinco pesos por m<sup>3</sup> en 2011 frente a siete pesos que costaría el m<sup>3</sup> de agua residual tratada). Aun para uso industrial —que se consume en mayores cantidades— los costos sólo serían competitivos en un mercado sin tantas restricciones.

## El Consejo Tarifario del SIAPA

Después de diversos debates en varios espacios sociales sobre cómo destrabar la gestión del agua, y de cabildeos entre el ejecutivo y el legislativo de Jalisco al menos desde 2010, el Congreso del Estado vio la oportunidad de resolver la cuestión al montarla en la reforma a la Ley del Agua del Estado de Jalisco y sus Municipios, que tendría que darse tras la aprobación del derecho humano al agua a nivel federal. El dictamen de dicha ley (Poder Judicial, 2012) analizó tal derecho como lo establecía la ONU en su propia proclamación de 2010. Determinó que un consumo de entre 50 y 100 litros por habitante al día puede cubrir las necesidades básicas del ser humano según la OMS.<sup>12</sup> Discutió la particularidad de los derechos sociales y generacionales, y la necesaria planeación y esfuerzo conjunto de recursos humanos y materiales entre sociedad y gobierno. Concluyó que la puesta en vigor de estos derechos conlleva un necesario sistema de gestión de recursos hídricos que con-

<sup>12</sup> Organización Mundial de la Salud. La variación depende del contexto climático, la actividad del individuo y su condición de salud. Una mujer embarazada o un enfermo pueden necesitar más agua que el individuo promedio.

junte al menos los siguientes elementos: dependencias operadoras de los servicios de agua y saneamiento organizadas y eficientes; fuentes de agua aprovechadas sustentablemente; programación, construcción y levantamiento de la infraestructura hidráulica necesaria para alcanzar la cobertura universal en agua y saneamiento; distribución justa y equitativa de costos y beneficios de los servicios, mediante la asignación eficiente de recursos financieros y su recuperación; sistemas de administración con métodos, tecnologías y tarifas que promuevan el aprovechamiento eficiente del agua, su saneamiento y reutilización; y, finalmente, “la determinación y cobro de cuotas o tarifas por los servicios de agua y saneamiento, con la participación social mayoritaria, para asegurar la viabilidad técnica y económica del sistema, con la inclusión del reconocimiento específico de personas y grupos, a quienes se proporcionen los servicios en condiciones acordes de pobreza o vulnerabilidad” (Poder Judicial, 2012, p. 14).

Se resalta el elemento anterior por ser el más innovador. Los otros cinco formaban parte de las preocupaciones y acciones de las autoridades del agua (Comisión Nacional del Agua y comisiones estatales del agua) y estaban expresados en la Ley de Aguas Nacionales. Algunos de estos elementos se han adelantado más, como los que tienen que ver con generación de infraestructura hidráulica u organización de burocracia de control y asignación de recursos. Otros se han rezagado, como el aprovechamiento sustentable de las fuentes de agua o la asignación equitativa de los recursos financieros. La determinación de la tarifa con la participación social mayoritaria —esto es, en espacios de gobernanza en la forma de consejos ciudadanos— pueden dinamizar estos últimos aspectos y equilibrarlos con los otros.

Así, el consejo tarifario debe entenderse no simplemente como una parte de la solución del problema financiero de los organismos operadores, sino también como parte de la instrumentación de los derechos humanos de acceso al agua y al saneamiento, recién incorporados a la Constitución. La postura de la alta comisionada de las Naciones Unidas para el Derecho Humano al Acceso al Agua y al Saneamiento, la portuguesa Catarina de Albuquerque (2012), es clara cuando relaciona las posibilidades de implementación de estos derechos y la sustentabilidad en el manejo del agua. Los recursos hídricos están basados en ecosistemas saludables capaces de brindar a las comunidades humanas sus servicios si no son sobreexplotados ni contaminados o degradados (Millennium Ecosystem Assessment, 2005). La búsqueda del respeto de estos derechos va en conjunto con los de un medio ambiente sano (también en la Constitución Mexicana, artículo 4). Finalmente, es congruente con la GIRH al contemplar la salud de los ecosistemas cuando plantea el aprovechamiento sustentable de las fuentes de agua.

Se retoma, entonces, un triple dilema en la cuestión de la tarifa (Flores, 2012b), contextualizada en la GIRH: asegurar el acceso al agua potable a toda la población, pero con un manejo sustentable de las fuentes; asegurar el acceso al agua potable

y el saneamiento para todos, pero conservando finanzas sanas en los organismos operadores, y conservar finanzas sanas sin explotar con economías de escala los recursos hídricos (en las que se incentiva un mayor uso para lograr mejores costos marginales). En el dictamen de ley mencionado se abunda sobre estos dilemas al apuntar que:

...los criterios comerciales son insuficientes para fijar los precios, pues a diferencia de otras actividades, los proveedores de agua potable no tienen como meta el incrementar las ventas de su producto y maximizar sus utilidades, sino administrar un servicio público en condiciones que aseguren su uso responsable, promuevan el saneamiento de las aguas residuales y su reutilización, garanticen el abastecimiento para las personas y grupos con menores ingresos y a la vez, aseguren la operación eficiente de su administración (Poder Judicial, 2012, p. 19).

Se establecía finalmente en el dictamen de ley que era necesario considerar rangos de subsidio como en la mayoría de las naciones, sin que ello significara una distorsión en los precios. Se interpreta aquí que la voluntad de la propuesta de reforma ya contemplaba la apreciación del servicio y la reorientación del subsidio buscando la asimilación de los sectores vulnerables periurbanos que subsisten con abasto precario del servicio.

Fue hasta agosto de 2012 que llegó la reforma a la Ley del Agua para el Estado de Jalisco y sus municipios. Al mes siguiente, el Consejo de Administración del SIAPA conformó su Consejo Tarifario con 17 miembros: uno del cabildo y un representante de colonos por cada uno de los cuatro municipios a los que sirve el organismo operador del agua; un funcionario de la Comisión Estatal del Agua, otro de la Secretaría de Finanzas y otro más de la Secretaría de Desarrollo Urbano. Se invitó además a tres académicos de reconocida trayectoria en investigación sobre gestión del agua, un miembro de los medios de comunicación masiva y un representante del Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco. El director del SIAPA presidió el Consejo. Los 17 miembros tomaron posesión el 11 de septiembre y sesionaron cuatro veces entre los días 17 y el 26 del mismo mes para tener a punto la tarifa doméstica de servicio medido para 2013 antes del día 30, como lo pedía un transitorio del reglamento (SIAPA, 2012d). Tanta premura suscitó las dudas que los grupos de trabajo buscaron remediar, con los resultados ya comentados.

Durante los debates que tuvieron lugar en las sesiones de septiembre, ya el SIAPA traía asimiladas las propuestas que se habían dialogado en el Foro del Agua de marzo de 2012, organizado por el Consejo Académico del Agua y la Comisión Estatal del Agua de Jalisco (SIAPA, 2012b; Flores, 2012a). Las ideas básicas giraban en torno a registrar pocos incrementos en los rangos de bajos consumos, mayores en los de altos consumos, y en general acercar la tarifa a los costos reales del servicio. En su exposición en tal foro, el académico Rodrigo Flores Elizondo propuso un esquema sencillo para guiar la reorientación del subsidio universal y desordenado

que *de facto* suponen tarifas por debajo de los costos. Tomando como referencia el triple dilema del agua, se proponía que en bajos consumos ésta se ofertara por debajo del costo. En atención al principio de asequibilidad del derecho humano al agua (esto es, que su precio no sea un obstáculo para el acceso a ella por parte de población vulnerable), este primer rango de consumo se podría incluso ofertar de forma gratuita. El derecho humano al agua no implica el regalo del vital líquido a la población en general (De Albuquerque, 2012); sin embargo, en tanto no se ubique a los grupos vulnerables inequívoca y puntualmente, es oportuno otorgar este subsidio en forma universal. Corresponde al mencionado rango mínimo de hasta 50 litros por habitante al día. Dado que el promedio de hogares tiene cuatro habitantes, el rango se traduce en 6 m<sup>3</sup> por hogar al mes (véase cuadro 2).

CUADRO 1. Composición de miembros del Consejo Tarifario del SIAPA

Consejeros ciudadanos	Consejeros de gobierno
	Director del SIAPA
4 representantes de colonos: uno por municipio atendido por el SIAPA	4 representantes de cabildo: uno por cada municipio atendido por el SIAPA
3 investigadores académicos expertos en la gestión del agua	3 representantes del gobierno estatal: secretarías de Desarrollo Urbano y de Finanzas y Comisión Estatal del Agua
Representante de medios de comunicación masiva	
Representante del Consejo de Cámaras Industriales de Jalisco	
Tota consejeros ciudadanos: 9	Total consejeros de gobierno: 8

Fuente: SIAPA, 2012d.

CUADRO 2. Propuestas de modelo de tarifas 2011: escalonadas con cuota base universal y castigo a altos consumos

Rango de consumo		
Litros por habitante al día	m <sup>3</sup> por hogar al mes	Costo por m <sup>3</sup>
0-50	0-6	0
51-100	7-12	Al costo
101-150	13-18	Costo *2
151-200	19-24	Costo*3
201-250	25-30	Costo*4

Fuente: Elaboración propia con criterios de la Nueva Cultura del Agua.

Estas ideas son tomadas de las discusiones de Pedro Arrojo Agudo, ganador en 2003 del Premio Goldmann Ambiental por su Fundación Nueva Cultura del Agua. Como en la propuesta de Arrojo, Flores Elizondo observa escalones de aplicación según el consumo. Así, en un segundo escalón, que puede ser de 51 a 100 litros por habitante al día (de 7 a 12 m<sup>3</sup> por hogar al mes), el cobro del servicio sí cubre los costos. Sería ideal que estos costos fueran comprensivos, es decir, que abarcaran tanto los costos administrativos como los ambientales, e incluso los de reparación y compensación a afectados por la extracción y los efluentes. Pero, por lo pronto, los costos serán los administrativos que el SIAPA ya desglosó (véase figura 1). En subsiguientes bloques de consumo ya se aplica sobrecosto, con el fin de balancear el subsidio dado a los bajos consumos, por un lado, y por otro para desincentivar altos consumos de agua. El esquema del cuadro 2 es más ilustrativo que prescriptivo, pues los datos de usuarios por consumo no se conocían hasta antes del Foro. Sin ellos no es posible proponer un balance que sea conveniente para el aspecto financiero del organismo operador y que, por otro lado, no impacte las economías familiares ni los negocios de la ciudad.

CUADRO 3. Desglose de rubros del costo para el siapa por metro cúbico de agua potable en 2011

Concepto del costo	Costo en \$ por m <sup>3</sup>
Energía y combustibles	1.73
Productos químicos	0.13
Mantenimientos	0.18
Reposición de tomas y medidores	0.20
Derechos	0.52
Materiales y herramientas	0.19
Nomina de personal	2.08
Prestaciones	1.14
Impuestos	0.71
Servicios	0.59
Gastos generales	0.24
Gastos financieros	0.44
Capacidad instalada (depreciación)	1.52
Otros gastos (créditos y prescripciones)	2.23
Costo real	11.89

Fuente: SIAPA (2012b).

Con abasto constante y población creciente, la dotación per cápita decae año con año: de 203 litros por habitante al día (lhd) en 2007 (SIAPA, 2008) se redujo a 195 lhd en 2013.<sup>13</sup> En promedio, no se está en un abasto precario, pues la ONU recomienda 150 lhd como dotación ideal. Sin embargo, hay situaciones de inequidad: se tienen colonias con mayor dotación por hogar y otras que registran un abasto más bien precario. La mayoría de los hogares tapatíos consumen alrededor del nivel ideal propuesto por la ONU, que en un hogar de cuatro personas (como corresponde al promedio en México), equivaldría a 18 m<sup>3</sup> por cuenta de uso doméstico al mes.<sup>14</sup> Empero, los registros de consumos del SIAPA muestran una gran dispersión: mientras que la cuarta parte de los hogares consumen la tercera parte de esta cifra, la sexta parte de los que más agua gastan supera varias veces dicho consumo ideal (véase gráfica 2 más adelante).

Otro dato valioso que se pudo conocer en el Foro 2012, pues no se tenía disponible en otro lado, fue el del costo; recordemos, costo administrativo (véase cuadro 3).

Estos costos ya incluyen tanto rubros operativos como de mantenimiento, de pago de derechos de agua (el agua es de la nación y el organismo operador paga concesión de uso tanto del agua superficial como de la subterránea) y de servicios financieros por préstamos devengados con anterioridad. Se puede ya calcular la diferencia de precio entre lo que se pagó en promedio por consumos de hogares (cinco pesos por m<sup>3</sup>/ mes) y los casi 12 pesos por m<sup>3</sup>/ mes que aparecen en el desglose del cuadro 3.

Como continuación de los debates y ya en el seno del Consejo Tarifario, el esquema se nutrió de datos de usuarios por rango de consumo y de costos por cubrir. De entrada, fue bien visto el rango sin cobro del líquido por consumos entre 0 y 6 metros cúbicos por hogar al mes, en el entendido de que se trataba de una medida transitoria mientras que los grupos vulnerables que realmente necesitaran tal subsidio fueran ubicados. Sin embargo, sí se contempló un costo fijo inicial llamado administrativo con base en el razonamiento de que aun para instalaciones en terrenos baldíos (es decir, sin toma de agua pero con la instalación lista) se consideraba así.

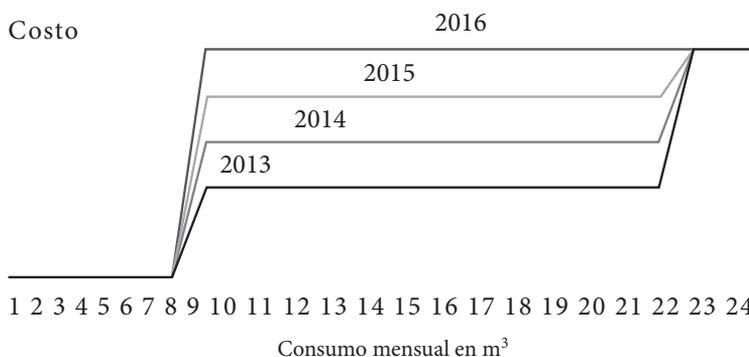
A partir de los 7 m<sup>3</sup> de consumo se buscaba emparejar la tarifa con el costo de producción. Para 2012 se calculó que el costo por metro cúbico subiría a 12.72 pesos, y sobre esa línea se comenzó el cabildeo. Dado que la tarifa promedio en el rango de mayor subsidio rondaba los 5.50 pesos en ese año, pareció al Consejo de-

<sup>13</sup> Dato entregado por el SIAPA al Consejo Tarifario en la sesión de septiembre de 2013. Recuperado de [http://www.siapa.gob.mx/sites/default/files/8\\_ct\\_ac\\_18092013.pdf](http://www.siapa.gob.mx/sites/default/files/8_ct_ac_18092013.pdf)

<sup>14</sup> El 56 % de las más de 700 mil cuentas domésticas regulares (sin tarifa de beneficio) de 2012 registraron un consumo promedio de entre 7 y 21 m<sup>3</sup> por hogar al mes. Otro 27 % consumió por debajo de ese rango; 16 % tuvo registros de entre 22 y 59 m<sup>3</sup> por hogar al mes y el restante 1 % registró por arriba de ese rango.

masiado impactante para las economías domésticas emparejar el costo en 2013. Se propuso en el Consejo, entonces, que tal diferencia se prorrateara en cuatro años: de 2013 a 2016, y que para el primer año se cubriría la cuarta parte de la diferencia entre la tarifa actual promedio y el costo: de 7.22 pesos en total; 1.81 sería la cuarta parte (véase gráfica 2).

GRÁFICA 2. Modificación de las tarifas entre 2012 y 2016 para acercarse a los costos de producción a partir de los 6 m<sup>3</sup> de consumo



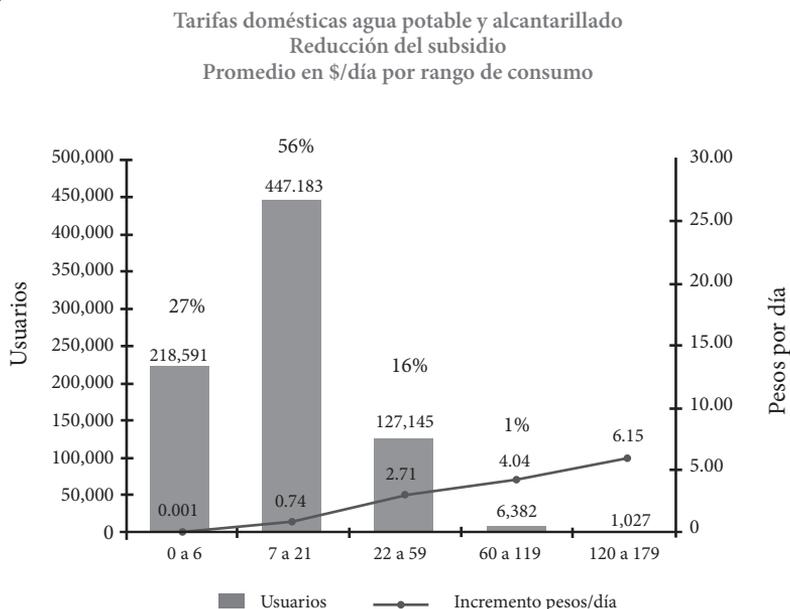
Fuente: Elaboración propia con base en los acuerdos del Consejo Tarifario en 2012.

Ya en este razonamiento, se ha creado un escalón intermedio que podría nombrarse como de subsidio en prórroga pues está destinado a desaparecer en 2016. El punto de consumo de este subsidio de tránsito se estableció en 21 m<sup>3</sup> por hogar al mes dado que la Ley lo contempla como límite de consumo a cualquier subsidio. Desde los 22 m<sup>3</sup> hasta los 59 m<sup>3</sup> por hogar al mes se estableció como el rango en el que la tarifa sería al costo, y a partir de los 60 m<sup>3</sup> se cobraría sobrecosto.

El tema del sobrecosto fue limitado por la problemática paralela de que en la ciudad de Guadalajara se tiene un activo mercado negro de reparto de agua en pipas. El SIAPA conoce su existencia pero no tiene competencias ni atribuciones para perseguirlo o indiciar su persecución como afectado que es de un giro ilegal. Sin embargo, se sabe que las pipas ofertan el líquido en alrededor de 27 pesos por m<sup>3</sup>. Generan *de facto* al SIAPA un tope a lo que se puede cobrar por altos consumos antes de que el usuario decida optar por las pipas. Así, los sobrecostos se limitaron a esa línea aun en consumos de 250 m<sup>3</sup>/mes o más. A su favor, el SIAPA argumentó que es preferible conservar a esos usuarios por el ingreso que dan y que balancea el subsidio. Los consejeros consideraron, a su vez, que de otra forma al incrementar demasiado la tarifa de alto consumo se incentivaría más el mercado negro de pipas, lo que muy probablemente redundaría en sobreexplotación de los acuíferos de la ciudad.

Parte del mandato al Consejo es vigilar que los aumentos no impacten demasiado la economía de los hogares. Así, el SIAPA efectuó corridas con los criterios discernidos en las sesiones y mostró al pleno las proporciones de usuarios afectados por los distintos escalones de tarifas: el sobrecosto afectaría a menos de 1 % y el rango de costo afectaba sólo a 16 % de las cuentas de uso doméstico (véase gráfica 3). Se trata aquí de la tarifa doméstica regular, pues el SIAPA contempla además tarifas de beneficio indexadas a ésta y que se detallan en seguida.

GRÁFICA 3. Proporción de usuarios domésticos en los rangos de la tarifa de agua aprobada al SIAPA para 2013



Fuente: SIAPA (2012c).

Además de la tarifa doméstica regular, el Consejo debe revisar otras nueve tarifas, como lo ilustra el cuadro 4. De la doméstica normal se derivan dos tarifas de beneficio: la de pensionados, que suele ser del 50 % de la normal, y la de zona de pobreza (en el cuadro, con descuento), que se ubica en 40 % de la doméstica normal. Para la primera, el propietario debe acreditar su condición de pensionado. Para solicitar que se aplique la segunda, el domicilio debe estar en alguna de las áreas geoestadísticas básicas que en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) promediaron un ingreso igual o menor al 0.68 del salario mínimo nacional. Para tener derecho a tarifa de beneficio es preciso tener medidor y no consumir más de 21 m<sup>3</sup>/mes.

Vienen después los usuarios no domésticos: los industriales y los comerciantes, y finalmente, los de gobierno. Los seis tipos de tarifa mencionados hasta aquí son

con servicio medido. Pero tanto los usuarios domésticos normales como los no domésticos y de gobierno pueden tener cuota fija si no cuentan con medidor. Ésta se calcula a partir de las dimensiones y los servicios disponibles del inmueble en cuestión. Cierran el conjunto de los distintos usuarios los lotes baldíos y los usuarios abastecidos por pozos. Estos últimos son concesionados directamente por la Comisión Nacional del Agua en el nivel federal. Tales usuarios no utilizan la red de agua potable del SIAPA pero sí la de drenaje, y es por este concepto que se les cobra el cargo.

CUADRO 4. Tipos de cuentas y su porcentaje del patrón total entre los usuarios del SIAPA

Tipo de tarifa (los usuarios del SIAPA)	Cuentas	Porcentaje
Servicio medido doméstico regular	709,284	66.8
Servicio medido doméstico pensionados	80,400	7.6
Servicio medido doméstico pobreza	22,183	2.1
Servicio medido gobierno	3,219	0.3
Servicio medido otros usos (comercial e industrial)	75,037	7.1
Cuota fija lote baldío	62,697	5.9
Cuota fija doméstica	93,479	8.8
Cuota fija gobierno	1,084	0.1
Cuota fija otros usos	14,610	1.4
Agua de pozos	80	0.0
Totales	1,062,073	100.0

Fuente: SIAPA (2012b).

En el esfuerzo de ubicar a los grupos vulnerables vale la pena detenerse a discutir si los tiene ya detectados el SIAPA con las tarifas de beneficio. El criterio mencionado se basa en el módulo económico de dicho censo. El Censo de Población y Vivienda 2010 ya no lo contempló, por lo que se siguió usando el resultado del anterior. En los debates internos del Consejo se manifestaron dudas sobre la vigencia de dicho criterio, las cuales suscitaron que se acordara un tema de trabajo para ubicar de mejor manera a los grupos vulnerables.

Por otro lado, desde los debates del Foro del Agua 2012 (Flores, 2012a) se señalaba que, de acuerdo con el Informe De Albuquerque (2012), los grupos más vulnerables no estaban precisamente conectados a la red del SIAPA aún, sino que vivían en la periferia urbana con abasto, drenaje o ambos precarios. La proporción de viviendas conectadas a la red pública para el conjunto de los municipios del AMG fue de 97 % en 2010. El 3 % no cubierto significaba, según el censo de población del INEGI de dicho año, más de 32 mil viviendas, casi todas en la zona periurbana, que subsistían con un abasto precario de agua, principalmente de pipas. Paradójicamente, son las familias de escasos recursos las que están sujetas a estas condiciones y las que más caro pagan el agua. La tendencia ha sido a la reducción de este

tipo de hogares, pero se ha dado a ritmo muy lento pues en 2005 fueron 34,447 las viviendas sin conexión a la red pública: menos de 10 % de avance en números absolutos en el lustro. La situación del drenaje es similar. A ellos tendría que dirigirse el esfuerzo del subsidio. De acuerdo con estos razonamientos, el SIAPA mismo propuso que el incremento en la recaudación entre 2012 y 2013 se dirigiría a terminar el programa Todos con Agua, que dejó inconcluso la administración 2007-2010. Se trata de 52 colonias de la periferia (en Tonalá, Zapopan y Tlaquepaque) no conectadas a la red y que con el presupuesto de operación normal no ha alcanzado a cubrirse la obra (véase cuadro 5).

CUADRO 5. Programa de inversiones en que se utilizará el incremento de recaudación por las nuevas tarifas

Programa de Inversiones 2013		\$519.54
1	PROGRAMA DE COBERTURA DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	
	1.1 Colonias pendientes de agua potable y alcantarillado	
	Municipio de San Pedro Tlaquepaque (4)	\$3.45
	Municipio de Tonalá (29)	\$146.64
	Municipio de Zapopan (19)	\$149.45
2	PROGRAMA DE REHABILITACIÓN DE REDES DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y COLECTORES	\$140.00
	2.1 Agua potable	\$50.00
	2.2 Alcantarillado	\$50.00
	2.3 Colector López Mateos	\$20.00
	2.4 Colector Av. Aviación	\$20.00
3	AMPLIACIÓN Y MEJORAMIENTO DE EFICIENCIA	\$40.00
	3.1 Micromedición	
	Municipio de Guadalajara (35 mil micromedidores)	\$9.00
	Municipio de San Pedro Tlaquepaque (30 mil micromedidores)	\$8.00
	Municipio de Tonalá (30 mil micromedidores)	\$8.00
	Municipio de Zapopan (35 mil micromedidores)	\$15.00
4	OBRA DE EMERGENCIA	\$40.00

Fuente: SIAPA, 2012c.

Además de la ampliación de la cobertura de viviendas de la periferia, el SIAPA se propuso rehabilitar las redes de agua potable, alcantarillado y colectores; mejorar la eficiencia al aumentar la micromedición (considerar que la cuota fija supone incertidumbre sobre el consumo real del usuario y, aún más, un incentivo a la ineficiencia); y, finalmente, tener un fondo para obras de emergencia.

Así, el manejo de la tarifa busca reorientar el subsidio para responder al triple dilema de la gestión del agua urbana si se le concibe en una lógica de GIRH, de sustentabilidad y de derechos humanos. Ya ello supone un reto, pero el mandato del Consejo permite más posibilidades.

## Avances en gobernanza

El mandato básico del Consejo Tarifario del SIAPA, según su propio reglamento (SIAPA, 2012d), es diseñar y actualizar tarifas observando que sean suficientes para cubrir los costos del organismo operador, pero también cuidando el impacto que pudieran tener en la economía de los usuarios y en la inflación local en bienes y servicios.

También se pide al Consejo haga propuestas tanto para el sistema de cobranzas como para el de la utilización de los fondos. De esta forma, el Consejo no sólo tiene que aprobar la tarifa anual en sus diez modalidades sino también revisar los costos del organismo operador, el manejo eficiente de los fondos y el desarrollo del SIAPA en una línea de manejo del agua que podría equipararse con la de la gestión sustentable del recurso hídrico.

Dada la serie de vacíos de información que el Consejo tuvo que manejar para decidir las tarifas de 2013, se acordó organizarse en cinco temas de trabajo:

1. Revisar que el sistema de agua cubra preferentemente a los grupos vulnerables pertinentes. Incluye la revisión de la zonificación de pobreza del SIAPA para probar si sigue vigente o, en su defecto, sugerir otra metodología que aplicar. Parte de este inciso también es el seguimiento al compromiso del SIAPA de ampliar la red hídrica en beneficio de las 52 colonias pendientes del programa Todos con Agua.
2. Revisión de los costos: mejor entendimiento de los rubros que componen el costo por metro cúbico y su seguimiento año con año.
3. Ordenamiento de usos: estudio de la diversidad de casos que puede haber tras cada cuenta de usuario de tal forma que las tarifas vayan siendo cada vez más adecuadas a las realidades de los usuarios.
4. Mejor conocimiento del SIAPA: ¿cómo es el sistema? ¿Cuáles son sus problemáticas y sus vías de solución? ¿Cuáles son sus paradigmas y perspectivas desde su propia visión?
5. Comunicación social: explicar qué se está haciendo en materia de transparencia del propio proceso del Consejo Tarifario y de los procesos del SIAPA.

En cada tema se buscó que hubiera asignado al menos un consejero ciudadano para darle seguimiento y, por su parte, el SIAPA designó a un funcionario que

por su oficio pudiera atenderles y otorgara información institucional oportuna. Se pretendía que estos temas de trabajo se revisaran de enero a junio de 2013 y se entregara al pleno del Consejo Tarifario información operativa para los debates tarifarios previstos a finales de ese año.

Sin embargo, el seguimiento a los tema no funcionó como se planteó. No resultó práctico que los vocales se reunieran en pequeñas juntas además de asistir a las sesiones mensuales. Tampoco se sentían preparados para discutir con sus pares de tema en el SIAPA a fin de generar información oportuna. Ante el desconcierto, se decidió que el pleno del Consejo revisaría el material de los cinco grupos uno por uno. Prácticamente toda la información la proporcionaron los funcionarios del SIAPA.

Para conocer mejor al SIAPA, el organismo entregó a los vocales su *Actualización del Estudio de Diagnóstico y Plan Integral de Inversiones* (SIAPA, 2011), que en su propio resumen declara contener un plan de desarrollo para la gestión y mejora de eficiencias e inversiones del organismo operador mediante la revisión y el replanteamiento de la programación estratégica de procedimientos y acciones propuestas para mejorar los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento en la zona metropolitana de Guadalajara. En el texto, los vocales pudieron conocer diversos detalles de la operación, procedimientos, recursos, presupuestos, prioridades e indicadores de resultados de los últimos años.

Se dialogó también con los encargados del sistema de comercialización y manejo de conflictos para las cobranzas. Un trabajo con postura conciliadora pero con la visión de aumentar la eficiencia comercial (porcentaje de cobranza sobre cuentas facturadas). Se tocó en este punto uno de los límites de atribución del Consejo Tarifario, pues en un par de ocasiones se le hicieron llegar cartas de usuarios con adeudos que pedían se les condonaran. Se tuvo la asesoría del área jurídica del SIAPA para aclarar que no le correspondía al Consejo Tarifario condonar adeudos pero sí revisar que la Dirección Comercial del SIAPA, encargada de este tipo de trámites, tuviera una política de cuidado a los derechos humanos, la economía de las familias y la recuperación financiera del organismo; deseablemente en ese orden.

Se discutieron con más detalle los componentes de la tarifa que se explican en el cuadro 3. Se llamó la atención sobre lo que puede variar de un año a otro debido a factores como el incremento de la energía eléctrica y los combustibles, los insumos químicos e incluso los cambios de calificación crediticia del Gobierno de Jalisco, pues afecta los costos de servicio de deuda del organismo operador del agua.

Se tuvieron finalmente discusiones con encargados de distintos aspectos de la comunicación social del organismo. Si bien el SIAPA ya tiene una estrategia mediática (véase su página institucional), puede orientarse mejor para que proponga una cultura del agua a los usuarios de tal manera que estén enterados del grado de vul-

nerabilidad hídrica de la ciudad que habitan y cómo pueden contribuir a construir resiliencia en el tema. La propuesta más reiterada del Consejo fue que se publicara la lógica de la nueva tarifa en algún medio de difusión: la página misma o incluso los recibos que el SIAPA da a sus usuarios mensualmente. Ninguna de las dos se llevó a cabo. Ante los cuestionamientos del Consejo, el SIAPA argumentó que estaba analizando la propuesta.<sup>15</sup> La Comisión Tarifaria ha vuelto a solicitar lo mismo, pues la estrategia mediática es clave para socializar la reorientación del subsidio.

Quedaron pendientes importantes, como la exploración de una mejor metodología para delimitar las zonas de pobreza. También está el Consejo a la expectativa de la respuesta ciudadana a la nueva tarifa: se tiene ya el dato de que la recaudación ha sido mayor en dinero pero menor en cuentas que pagaron el estimado anual (lo cual era previsible dado el aumento). Al cierre de 2013 se podría revisar el conjunto de la recaudación. Se esperaba que aumentara pero también que el consumo promedio de agua por cuenta disminuyera y liberara así líquido disponible para las nuevas colonias que se conectan. Estos pendientes no se concretaron ante la disolución del Consejo Tarifario, dadas las reformas de Ley estatal de diciembre de 2013.

## A manera de conclusión

Al cierre de esta reflexión sobre un ejercicio de participación ciudadana desde un espacio de gobernanza ambiental, se pueden concluir cuestiones interesantes tanto sobre la gestión del agua como sobre la gobernanza en sí.

Sobre lo primero, hay que decir que fue un espacio de gobernanza que se alcanzó a abrir a la constructiva colaboración de las partes de gobierno y de sociedad (hay que decirlo pues hay otros espacios en los que están más bien enfrentados); hubo confluencias no sólo de fondo sino también de proceso. El SIAPA tiene ya claridad sobre por dónde avanzar para ir logrando una gestión más sustentable del recurso hídrico (si es que el término cabe para ciudades de millones de habitantes y en el punto ya de importar el vital líquido desde varios kilómetros de distancia). Coinciden en gran medida con los académicos que retoman las visiones y estrategias de la GIRH de foros internacionales y proponen al organismo operador del agua local las mejores prácticas internacionales. Se está aquí entre el nivel mínimo de gobernanza que apuntaba Porrás (2011) y el tránsito que previeron Chávez Zárate (2007) y Pacheco-Vega & Vega (2008).

<sup>15</sup> Actualmente los recibos del SIAPA tienen publicidad privada en casi la mitad de la hoja de papel impresa que se entrega a domicilio. El subdirector comercial dice que con lo que obtiene de dicha publicidad prácticamente paga los recibos, por lo que no le parece tan fácil eliminar parte de ésta para darle espacio a la socialización de la tarifa.

Empero, no todo es miel sobre hojuelas, hay que decir que el SIAPA todavía tiene un discurso de ampliación de la oferta de agua, aunque ya comienza a revisar temas del manejo de la demanda: la tarifa misma es el primero. También el tema del cuidado del medio ambiente (recuperación y cuidado de las fuentes, humedales, acuíferos, ecosistemas de origen) ha quedado fuera; no se ubica el punto en que el organismo operador local se hace responsable más allá de las competencias estatales y federales.

Hay otros temas que emergen en la gestión del agua en ciudades que en Guadalajara aún no prenden: la captación de agua de lluvia y la reutilización de agua residual tratada. De los dos hay ejemplos, pero son más demostrativos que parte integral del sistema. De hecho, la captación pluvial no es un tema del SIAPA sino de académicos; al organismo operador lo que le preocupa es el control de inundaciones por tormentas. Se avanza pero no lo suficientemente rápido para responder, por ejemplo, al cambio climático. Pasa el tiempo y el SIAPA no toma el liderazgo en la recuperación de los acuíferos sobre los que se asienta Guadalajara y de los que dependerá si los eventos de sequía se prolongan y amenazan la continuidad del abasto desde fuentes superficiales de agua.

Finalmente, hay que aceptar que la gobernanza de un espacio armado a partir de las tensiones de grupos de gobierno puede ser bastante débil desde la convocatoria misma. Si bien los vocales representantes de colonos fueron elegidos por sorteo entre presidentes de colonias, se encarga su respectivo cabildo de las diligencias de nombrarlo y reponerlo al final de su periodo anual o si deja de asistir. El Consejo de Administración del SIAPA, por su parte, designa directamente a los investigadores y al comunicador de prestigio que acompañarán al Consejo Tarifario por tres años. Los miembros de gobierno (véase cuadro 1) son de oficio. Así, el único vocal designado por su gremio y al que rinde cuentas acaba siendo el representante de las Cámaras Industriales de Jalisco. El resultado es que, por un lado, los ciudadanos no se vean incentivados a presionar mucho al SIAPA pues dependen de él en su mayoría. Por otro lado, no se tiene la certeza de competencia: no se tiene la certeza de que los expertos convocados son los mejores de que dispone la ciudad; tampoco tienen los presidentes de colonias manera de saber más sobre la gestión del agua que lo que da el sentido común.

Recuperando a Murillo (2012), parecería que el SIAPA propone un esquema de gobernanza como el del modelo del Banco Mundial: institucional, jurídico y centrado en el gobierno. En tanto, los vocales tiran hacia el modelo europeo, que busca mayor autonomía y participación ciudadana empoderada.

Autonomía y competencia serían las dos necesidades básicas para que el Consejo Tarifario del SIAPA avanzara a su mayoría de edad. La primera tendrá que pasar por una evolución del reglamento de tal forma que sectores de interés y ca-

pacidad sean los que abonen a sus representantes ciudadanos. La segunda implica una cultura del agua más embebida por parte del ciudadano común. Un buen comienzo sería que el documento *Actualización del Estudio de Diagnóstico y Plan Integral de Inversiones* (SIAPA, 2011) se volviera texto obligado en la educación pública de la ciudad. Ya se propuso en el Consejo Tarifario que se publique, pero el SIAPA prefiere conservarlo para su uso interno. En fin, quedan estos avances y pendientes como legado del Consejo Tarifario del SIAPA para las comisiones de todo el estado de Jalisco y las que posiblemente se abran en otros estados del país.

## Bibliografía

- Aboites, L. (1988). *El agua de la nación*. México: CIESAS.
- Albuquerque, C. de (2012). *Derechos hacia el final: buenas prácticas en la realización de los derechos al agua y al saneamiento* ERSAR. España: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Oficina de Derechos Humanos del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España.
- Arrojo Agudo, P. (2006). *El reto ético de la nueva cultura del agua: funciones, valores y derechos en juego*. Barcelona: Paidós.
- Barkin, D. y Klooster, D. (2006). Estrategias de la gestión del agua urbana. En Barkin, D. (coord.), *La gestión del agua urbana en México*. Guadalajara: ANEAS, Universidad de Guadalajara.
- Carranza, A. (2012) Nuevo acueducto Chapala-Guadalajara 2012. Recuperado de [http://www.ceajalisco.gob.mx/caa/docs/2012/foro\\_agua/15\\_acueducto\\_chapala\\_gdl\\_salvador\\_carranza\\_siapa.pdf](http://www.ceajalisco.gob.mx/caa/docs/2012/foro_agua/15_acueducto_chapala_gdl_salvador_carranza_siapa.pdf)
- Chávez Zárate, G. (2007). Del gobierno a la gobernabilidad de los recursos hídricos en México. En Cotler, H. (comp.), *El manejo integral de cuencas en México: estudios y reflexiones para orientar la política ambiental*. México: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Instituto Nacional de Ecología.
- Coll Carabias, C. L. (2011). Iniciativa que propone regular y sancionar el discurso político en campañas de elección popular, que utiliza los servicios municipales y/o estatales de manera perniciosa, para ganar el voto de la ciudadanía. Ponencia presentada durante la Octava Reunión del Modelo de Agua Jalisco, en la sede de la Comisión Estatal del Agua de Jalisco, el 22 de marzo de 2011. Comisión Estatal del Agua. Gobierno del Estado de Jalisco, México. Recuperado de [http://www.ceajalisco.gob.mx/notas/documentos/presentacion\\_Proyecto.pdf](http://www.ceajalisco.gob.mx/notas/documentos/presentacion_Proyecto.pdf)
- Coll Carabias, C. L. (2010). La problemática de los servicios y su impacto en la sociedad y el medio ambiente. El modelo actual de gestión del agua en Jalisco. Ponencia presentada en la Primera Reunión del Modelo de Agua Jalisco en Casa Jalisco, 4 de agosto

- de 2010. Recuperado de [http://www.ceajalisco.gob.mx/notas/documentos/modelo\\_agua\\_coll.pdf](http://www.ceajalisco.gob.mx/notas/documentos/modelo_agua_coll.pdf)
- Comisión Europea (2001). La gobernanza europea. Un Libro Blanco. Recuperado de [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/110109\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/110109_es.htm)
- Consejo Mundial del Agua (2012). Hacia una buena gobernanza para la gestión integrada de los recursos hídricos. Proceso regional de las Américas. VI Foro Mundial del Agua Marsella, Francia. Recuperado de [http://www.unesco.org/uy/phi/fileadmin/phi/infocus/Foro\\_Mundial\\_del\\_Agua\\_2012/5\\_HACIA\\_UNA\\_BUENA\\_GOBERNANZA\\_PARA\\_LA\\_GESTION\\_INTEGRADA\\_DE\\_LOS\\_RECURSOS\\_HIDRICOS.pdf](http://www.unesco.org/uy/phi/fileadmin/phi/infocus/Foro_Mundial_del_Agua_2012/5_HACIA_UNA_BUENA_GOBERNANZA_PARA_LA_GESTION_INTEGRADA_DE_LOS_RECURSOS_HIDRICOS.pdf)
- Davies, J. (2011). Repensando las redes: gobernanza como hegemonía. En Bassols, M., Mendoza, C. & Humanidades, U. A. (eds.), *Gobernanza, teoría y prácticas colectivas*. México: Anthropos.
- Duran Juárez, J. y Torres Rodríguez, A. (2006). ¿Agua para Guadalajara? En Barkin, D. (coord.), *La gestión del agua urbana en México*. Guadalajara: ANEAS, Universidad de Guadalajara.
- Flores Elizondo, R. (2014). *Los afluentes y los ríos. La construcción social del medio ambiente en la Cuenca Lerma Chapala*. Guadalajara: ITESO.
- Flores Elizondo, R. (2012a). Derecho humano al agua y tarifas. Presentación para el Foro del Agua de la Comisión Estatal del Agua de Jalisco. Guadalajara, marzo 20 de 2012. Recuperado de [http://www.ceajalisco.gob.mx/caa/docs/2012/foro\\_agua/09\\_derecho\\_humano\\_agua\\_rodrigo\\_flores\\_iteso.pdf](http://www.ceajalisco.gob.mx/caa/docs/2012/foro_agua/09_derecho_humano_agua_rodrigo_flores_iteso.pdf)
- Flores Elizondo, R. (2012b). Reflexiones en torno a la gestión sustentable urbana del recurso hídrico hacia el derecho humano al agua potable y al saneamiento. Ponencia presentada en IV Coloquio Jurídico Internacional del Agua. Reflexiones para mejorar el marco jurídico de la administración del agua. Semarnat, México.
- Gleason Espíndola, A. (2012). Hacia una gestión sustentable del agua en la zona metropolitana de Guadalajara. En Ochoa, H. & Bürkner, H. J. (coords.), *Gobernanza y gestión del agua en el Occidente de México: la metrópoli de Guadalajara*. Guadalajara: ITESO.
- Global Water Partnership (GWP) (2010). What is IMWR? Recuperado de <http://www.gwp.org/en/The-Challenge/What-is-IWRM/>
- Graña, F. (2005). Globalización, gobernanza y “Estado mínimo”: pocas luces y muchas sombras. *Polis* (en línea, 12 | 2005). Recuperado de <http://polis.revues.org/5563>
- Hernández Solís, C. A. (2012). Déficit actual y demanda futura de agua en la ZMG. Ponencia presentada en el Foro del Agua 2012. Abastecimiento a la Zona Metropolitana de Guadalajara. Recuperado de [http://www.ceajalisco.gob.mx/caa/docs/2012/foro\\_agua/04\\_deficit\\_demanda\\_carlos\\_hernandez\\_siapa.pdf](http://www.ceajalisco.gob.mx/caa/docs/2012/foro_agua/04_deficit_demanda_carlos_hernandez_siapa.pdf)
- Instituto UNESCO-IHE para la Educación relativa al Agua (2009). *GIRH. Una herramienta de adaptación al cambio climático*. The Water Channel, Programa de las Naciones Unidas

- para la Educación, la Ciencia y la Cultura. Recuperado de <http://www.thewaterchannel.tv/tutorial/es/index.html>
- Millennium Ecosystem Assessment (2005). *Ecosystems and human well-being: synthesis*. Washington, DC: Island Press.
- Murillo Licea, D. (2012). La gobernanza del agua en los tiempos líquidos. Algunas ideas al vuelo. Ponencia presentada en el Foro Gobernanza del Agua. Del concepto a la implementación. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. Jiutepec, Morelos, México, Gobierno de la República.
- Murillo Licea, D. (2011). La gobernanza del agua. Mirada crítica. Conferencia magistral del Seminario 2011 IMTA-UNESCO. El agua en la sociedad del conocimiento: enfoques sobre gobernanza y políticas públicas del agua. Jiutepec, Morelos. Recuperado de [http://atl.org.mx/images/stories/seminario2011/presentaciones/daniel\\_murillo.pdf](http://atl.org.mx/images/stories/seminario2011/presentaciones/daniel_murillo.pdf)
- Ochoa, H. (2012). Gestión del agua en la periferia urbana. En Ochoa, H. & Bürkner, H. J. (coords.), *Gobernanza y gestión del agua en el Occidente de México: la metrópoli de Guadalajara*. Guadalajara: ITESO.
- Pacheco Vega, R. & Vega, O. (2008). Los debates sobre la gobernanza del agua: hacia una agenda de investigación en México. En Soares, D., Vargas, S. & Nuño, M. R. (comps.), *La gestión de los recursos hídricos: realidades y perspectivas*. Jiutepec, Morelos: Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.
- Peniche Camps, S. y Guzmán Arroyo, M. (2012). La gobernanza del agua en Jalisco. En Ochoa, H. & Bürkner, H. J. (coords.), *Gobernanza y gestión del agua en el Occidente de México: la metrópoli de Guadalajara*. Guadalajara: ITESO.
- Pineda, P. N. & Salazar Adams, A. (2008). De las juntas federales a las empresas de agua: la evolución institucional de los servicios urbanos de agua en México 1948-2008. En Olivares, R. & Sandoval, R. (comps.), *El agua potable en México*. México: ANEAS.
- Poder Judicial (2012). Dictamen de ley de las Comisiones de Hacienda y Presupuesto y Puntos Constitucionales, Estudios Legislativos y Reglamentos; que reforma diversos artículos de la Ley del Agua del Estado de Jalisco y sus Municipios y la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco. Congreso del Estado de Jalisco.
- Porras, F. (2011). ¿Sistema, continuum, modo o marco general? La anglo gobernanza en México. En Bassols, M., Mendoza, C. & Humanidades, U. A. (eds.), *Gobernanza. Teoría y prácticas colectivas*. México: Anthropos.
- Real Academia Española (2001). *Diccionario de la lengua española*. Recuperado de <http://www.rae.es/obras-academicas/diccionarios/diccionario-de-la-lengua-espanola#sthash.9CGpRahf.dpuf>
- Rogers, P. (2003). *Gobernanza del agua en América Latina y el Caribe*. México: Comisión Nacional del Agua de México.
- Sandoval Minero, R. (2008). Regulación, participación social y gobernabilidad del agua potable en México: elementos para un análisis de su evolución institucional. En Olivares,

- R. & Sandoval, R. (eds.), *El agua potable en México*. México: ANEAS.
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) (1992). Ley de Aguas Nacionales. *Diario Oficial de la Federación*. Última reforma, junio de 2013.
- Sereno, A. (2012). Gobernanza ambiental de los recursos naturales: las cuencas hidrográficas. Comisión Nacional del Agua. En *IV Coloquio Jurídico Internacional del Agua. Reflexiones para mejorar el marco jurídico de la administración del agua*. México: Semarnat.
- Sistema de Servicios de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado de Puerto Vallarta (SEAPAL) (2010). Las tarifas por el uso de los servicios SEAPAL Vallarta. Ponencia presentada en la Quinta Reunión del Modelo de Agua Jalisco, Guadalajara, 3 de diciembre. Recuperado de [http://www.ceajalisco.gob.mx/notas/documentos/Tarifas\\_por\\_uso\\_servicios.pdf](http://www.ceajalisco.gob.mx/notas/documentos/Tarifas_por_uso_servicios.pdf)
- Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) (2014). Cronología de las fuentes de abastecimiento para Guadalajara. Ponencia presentada en el Cuarto Precongreso de la Asociación de Hidráulica Mexicana. Guadalajara, Jalisco, 17 de julio. Recuperado de PRESENTACIONES Abastecimiento de Agua a las Metrópolis del País. <http://amh.org.mx/>
- Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) (2012a). Reutilización del agua tratada de la planta de tratamiento de aguas residuales de Río Blanco. Recuperado de [http://www.ceajalisco.gob.mx/caa/docs/2012/foro\\_agua/07\\_ejemplo\\_reutilizacion\\_samuel\\_gonzalez\\_siapa.pdf](http://www.ceajalisco.gob.mx/caa/docs/2012/foro_agua/07_ejemplo_reutilizacion_samuel_gonzalez_siapa.pdf)
- Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) (2012b). Método de cálculo de tarifas de agua. Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado. Ponencia presentada en Foro del Agua de la Comisión Estatal del Agua de Jalisco, Guadalajara. Recuperado de [http://www.ceajalisco.gob.mx/caa/docs/2012/foro\\_agua/11\\_calculo\\_tarifas\\_miguel\\_gutierrez\\_siapa.pdf](http://www.ceajalisco.gob.mx/caa/docs/2012/foro_agua/11_calculo_tarifas_miguel_gutierrez_siapa.pdf)
- Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) (2012c). Presentación al Consejo Tarifario del modelo de tarifas para 2013.
- Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) (2012d). *Reglamento que Regula la Integración y Operación del Consejo Tarifario del Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado*. Guadalajara: SIAPA.
- Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) (2011). *Actualización del Estudio de Diagnóstico y Plan Integral de Inversiones*. Guadalajara: SIAPA.
- Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) (2010). Proyecto de reestructura de tarifa 2011. Ponencia presentada en la Quinta Reunión del Modelo de Agua Jalisco, Guadalajara. Recuperado de [http://www.ceajalisco.gob.mx/notas/documentos/Proyecto\\_reestructuracion\\_tarifaria\\_siapa.pdf](http://www.ceajalisco.gob.mx/notas/documentos/Proyecto_reestructuracion_tarifaria_siapa.pdf)
- Sistema Intermunicipal de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) (2008). *SIAPA30 años cerca de ti*. Guadalajara: SIAPA.

Torres González, L. G. & Pérez Peña, O. (2005). La condición de ecoescasez y la política ecológica del Estado mexicano en la cuenca Lerma-Chapala-Santiago. En Durán Juárez, J. M., Bohem Schoendube, B. & Sánchez Rodríguez, M. (coords.), *Los estudios del agua en la cuenca Lerma Chapala-Santiago II*. Guadalajara: El Colegio de Michoacán, Universidad de Guadalajara.



Hoshino, T. (2014). Red de proveeduría del sector automotriz de México. ¿Es posible la integración de las empresas mexicanas?

Japón: Institute of Developing Economies-Japan External Trade Organization.

*Taku Okabe*

Profesor-investigador del DER-ineser

Recepción: 23/10/2014 Aceptación: 7/11/2014

Con motivo del Acuerdo de Asociación Económica México-Japón, que entró en vigor en 2005, se han estrechado las relaciones entre ambos países. Este acuerdo, que tiene por objeto promover el comercio exterior y la inversión, además de la cooperación bilateral, ha impactado en diversos ámbitos. En el intercambio comercial, este acuerdo representa una plataforma para diversificar el mercado mexicano hacia Japón, una economía fuerte de Asia. Por otra parte, la inversión japonesa en México aumentó notoriamente; como afirman los medios periodísticos: “8 de cada 10 dólares de inversión que recibió el estado de Guanajuato durante los últimos dos años, provienen de Japón”. La mayor parte de esta inversión ha sido en la industria automotriz.

A causa de la caída de la competitividad exportadora debida a la fortaleza del yen, las empresas ensambladoras automotrices y proveedoras de autopartes de Japón eligieron a México para la localización de sus inversiones. La incursión de empresas japonesas en el país ha provocado un gran auge de la inversión de Japón en el sector automotriz de México.

Los efectos de esta inversión son diversos, por ejemplo la creación de empleos, el aumento de las transacciones comerciales e incluso una posible transferencia tecnológica. Sin embargo, esta última será difícil de lograr si no se incorporan las empresas mexicanas a la red de producción creada por dicha inversión.

El libro en cuestión plantea la hipótesis de que “se obtendrá la mejora de la competitividad de las empresas locales mediante las transacciones con empresas de países desarrollados para el beneficio de la estrategia de crecimiento que esperan los países subdesarrollados a través de la incorporación a la red de producción globalizada”, la cual intenta responder las siguientes dos preguntas. La primera es si el sector automotriz de México es propicio o no como plataforma para la mejora de la capacidad de las empresas mexicanas. Al respecto, la autora afirma que “es difícil

decir que sí". De ahí surge la segunda pregunta: ¿por qué no sirve de plataforma? A la cual la autora, con base en la investigación de campo que realizó de 2010 a 2012, visitando a más de 40 empresas japonesas del sector automotriz en México, junto con los estudios que preceden, da sus respuestas.

El motivo por el cual la autora considera que son importantes estas preguntas es el siguiente: desde que se flexibilizó la regulación de la inversión extranjera directa en México, en 1991, aumentó la presencia de empresas extranjeras en el país. Fluyen los productos extranjeros al mercado interno y los nombres de empresas extranjeras empezaron a ocupar los primeros lugares en la clasificación empresarial. Si bien, según los Censos Económicos de 2009, las empresas extranjeras sólo representan el 0.1 por ciento de la totalidad de los tres millones 630 mil empresas de México, generan el 8.4 por ciento del empleo y el 20.1 por ciento de la producción del valor agregado nacional, lo cual demuestra que existe una distinción insuperable en tamaño y producción entre estas empresas extranjeras y las mexicanas.

La reducción de esta brecha notable es un problema que deberá resolver la economía mexicana. Y una de las soluciones es promover la incorporación de las empresas mexicanas a la red de producción globalizada como oportunidad de aprendizaje de nuevos conocimientos para mejorar sus capacidades.

La participación en la red de producción globalizada ofrece una oportunidad para obtener conocimientos a través del contacto directo, cara a cara (conocimientos tácitos), pues no se transmiten por medio de manuales o códigos (conocimientos explícitos). Sin embargo, la autora menciona que las empresas mexicanas del sector automotriz no aprovechan tal oportunidad para mejorar su desempeño.

Esto se deriva del proceso histórico en el que México se incorporó a la red de producción globalizada del sector automotriz y de la presencia de Estados Unidos. Se debe a la interacción de dos dinanismos en el proceso de la integración de México a la red productiva globalizada del sector automotriz. Por una parte, la reestructuración de la estrategia de crecimiento por parte de México. En 1982, el país cayó en la insolvencia para pagar su deuda externa, por lo que dio el viraje de la industrialización por sustitución de importaciones a la orientada a las exportaciones. El modelo de este viraje fue el sector automotriz. Por otra parte, se tiene la reestructuración de este sector en Estados Unidos. A partir de los años ochenta, la competencia en la industria automovilística norteamericana se intensificó a causa de la incursión de empresas japonesas en su mercado. La estrategia que tomó dicha industria para fortalecer su competitividad fue convertir a México en la plataforma de producción de autos pequeños para el mercado de América del Norte. Sumada a estos dos dinanismos, se formó la red de producción transversal entre estos dos países; sin embargo, fue un esquema discriminatorio y difícil para las empresas mexicanas. ¿Por qué fue discriminatorio? Porque prevaleció la formación de

una red productiva en México mediante la reproducción de la red ya existente en el Norte. Resultó difícil que las empresas mexicanas se incorporaran a dicha red transversal porque requerían de una alta capacidad tecnológica, equivalente a la que poseían las empresas de un país desarrollado.

A pesar de lo anterior, la selección de empresas locales y el alto requerimiento de la participación en la red de producción globalizada es una experiencia común en los países en vías de desarrollo que promueven su propia industria automotriz a través de la industrialización por sustitución de importaciones. Lo característico de México fue la historia de la formación de dicha red transversal y que la selección de empresas mexicanas y la exigencia de los requisitos para la incorporación a la red fueron más drásticos.

Aunado a lo anterior, la autora presenta sus resultados de investigación en el siguiente orden:

El capítulo I describe la información básica de México para facilitar el entendimiento de la discusión que sigue en capítulos posteriores.

El capítulo II explica la situación actual del sector automotriz de México, buscando responder a las preguntas ¿por qué ahora está en auge la inversión japonesa? y ¿en qué situación se encuentra la industria automotriz de México a nivel mundial?

El capítulo III analiza las características de la organización industrial del sector automotriz de México y sus líderes, y aclara la baja incorporación de las empresas mexicanas en el mismo.

El capítulo IV observa el desarrollo histórico de la industria automotriz de México antes de su integración a la red productiva globalizada, y describe la formación de la red de proveeduría por iniciativa de las propias empresas mexicanas con políticas proteccionistas del gobierno.

El capítulo V esclarece los dos dinamismos que promovieron la formación de la red de producción transversal entre Estados Unidos y México (red de proveeduría norteamericana). La formación se realizó a través de la reproducción de la red ya existente en América del Norte, lo cual provocó la selección severa de empresas mexicanas y los altos requerimientos de la incorporación. Cita como ejemplo de contraste la red de proveeduría de empresas japonesas.

El capítulo VI explica por qué es difícil que las empresas mexicanas se incorporen a la red de proveeduría norteamericana desde el punto de vista de la distribución internacional de autos completos y de autopartes, además de las prácticas de las empresas globalizadas para adquirir piezas.

En capítulo VII analiza por qué es difícil para las empresas mexicanas incorporarse a la red de proveeduría con base en los datos obtenidos mediante la investigación de campo con las empresas japonesas establecidas en México, enfocándose en las características de las empresas mexicanas y de su entorno.

La obra demuestra que la autora llevó a cabo un análisis prudente y cuidadoso de los datos obtenidos en su trabajo de campo en México. Y de esto da cuenta el capítulo VIII, donde la autora enumera y analiza los elementos que impiden la incorporación de empresas mexicanas a la red de producción automotriz establecida por empresas japonesas con base en la percepción de los empresarios japoneses, los cuales se dividen en tres elementos limitantes, a saber: 1) el sistema de producción; 2) las prácticas administrativas, y 3) la estructura empresarial de México.

Respecto al primer limitante, la autora indica, como resultado de las entrevistas a profundidad, que los empresarios japoneses tienen la percepción de que la capacidad de las empresas mexicanas es baja en términos generales y es difícil mejorarla. El precio es alto, la calidad es baja y no cumplen con la entrega a tiempo, lo cual se debe a la falta de un sistema de producción. Reconoce que este problema en última instancia se deriva del “estado financiero” de las empresas mexicanas. Como problemas del sistema de producción en sí, enumera: la falta de un sistema de control de calidad; equipos y maquinarias gastados (si bien esto podrá compensarse con un correcto mantenimiento de los mismos y la orientación adecuada de recursos humanos-operarios); la falta de inversión en equipo y recursos humanos, y la carencia de la mejora constante en precio y calidad representativa del sistema de producción al estilo japonés.

En cuanto al segundo limitante, hubo opiniones de que las empresas mexicanas, aparte de los esfuerzos por mejorar el precio y la calidad, desconocen la industria automotriz, carecen del entusiasmo por hacer crecer la empresa y dejan pasar las oportunidades de aprendizaje de este tipo de negocios. Esto se debe a la falta de ganas de mejorar su capacidad de los patrones (causa interna), o bien, aunque las tengan, existen otros impedimentos para la adquisición de capitales o materias primas (causa externa), lo cual dificulta la incorporación de las empresas locales a la red de proveeduría.

En lo que se refiere al tercer limitante, la autora indica como característica de la estructura empresarial de México la adopción del *taylorismo* (*fordismo*), que es la organización científica o racional de producción basada en la división de tareas entre trabajo intelectual y trabajo físico surgida en el contexto de la cultura inmigrante (gente sin educación, dificultad de comunicación mutua, etc.) de los inicios del siglo xx en Estados Unidos, como afirma la antropóloga Carmen Bueno. Dicha organización difiere de la japonesa, en la cual se delegan parcialmente la responsabilidad y la facultad en la línea de producción y los propios operarios son responsables del control de calidad y la mejora del proceso de producción; es decir, requiere la existencia de “obreros que piensen y tomen la decisión” y del flujo flexible de información dentro de la organización, su reparto y acumulación. En resumen, los empresarios japoneses perciben que los mexicanos saben trabajar pasivamente,

pero no en forma activa y funcional (trabajan conforme a las instrucciones que reciben, pero sin ellas no se mueven o no pueden moverse).

Además, presta atención a que las empresas mexicanas no separan la posesión de la administración; en ellas la directriz del patrón significa todo, y si éste carece de la disposición, la empresa nunca se mejorará, mientras que podrá suceder lo contrario si la tiene. No obstante, no se debe perder de vista que puede continuar con la causa externa del problema de prácticas administrativas ya mencionada.

Así, la autora analiza lógicamente las opiniones de las empresas japonesas que forman parte de la red de proveeduría e indica que es difícil que las empresas mexicanas se incorporen a ella porque así lo consideran los propios empresarios japoneses, quienes eligen a sus contrapartes.

La autora indica que si la dificultad de que se incorporen las empresas mexicanas a la industria automotriz se debe a la historia de la creación de la red productiva globalizada y a la ubicación geográfica de México, sería imposible cambiar el estado actual, ya que ni la historia ni la ubicación se cambian, y supone que por lo menos los requisitos de incorporación a la red de proveeduría norteamericana seguirán siendo altos. Al mismo tiempo, estima que se logrará la integración de empresas mexicanas a la red de industria automotriz cuando se cumplan dos condiciones: la aparición de empresas mexicanas entusiastas y con capacidad de incorporarse, y que esté la puerta abierta de la red de proveeduría para nuevas empresas. En el último capítulo del libro, la autora analiza la posibilidad de que aparezcan empresas mexicanas que cuenten con esta cualidad para aprovechar el momento en que se abra la puerta.

Respecto a las proveedoras mexicanas con entusiasmo, la autora señala que están aumentando las empresas con alta capacidad para cumplir con los requisitos de incorporación en tres ámbitos de la producción de autopartes: componentes de metal y de plástico, de moldes y en el proceso secundario de componentes; además existen oportunidades de aprendizaje de la tecnología y la administración empresarial.

Por último, la autora analiza uno de los elementos externos más importantes: puerta abierta de parte de los clientes (*supplying side*). La autora lo analiza dividiéndolo en dos partes: 1) ensambladoras automovilísticas, y 2) proveedoras de autopartes. En cuanto a la primera, toma como ejemplo una ensambladora de automóviles y señala la situación en que lleva a cabo las actividades para mejorar la competitividad adquiriendo las autopartes cerca de la planta de producción para reducir el costo de transporte. El hecho de que dicha empresa esté buscando proveedores para aumentar sus compras locales significa la oportunidad de incorporarse a la red. Respecto a la segunda parte, indica que existirá la oportunidad de incorporarse en caso de que surjan diversos factores en las actividades regulares de

producción, tales como la capacidad de producción de una proveedora que llegó al límite, la existencia de nichos para empresas mexicanas (mantenimiento y reparación de moldes, etc.), o bien la presión o la necesidad de reducir costos por parte de los clientes (en el nivel de Tier I y/o Tier II).

Como se mencionó al principio, el impacto de la inversión extranjera en el desarrollo regional es diverso. Por ejemplo, se puede afectar negativamente la creación de empleos con el cambio del plan de negocios de las empresas inversoras. Y lo mismo puede decirse de las empresas locales aunque se hayan incorporado a la red industrial establecida. Sin embargo, la mejora en la tecnología y la competitividad mediante las transacciones que se realizan, en particular, en la red de proveeduría del sector automotriz de las empresas japonesas con su propio sistema de producción, e incluso filosofía, podrá hacer crecer la capacidad de empresas locales de desarrollar sus negocios (incorporarse a otra red industrial) sin importar las causas externas (por ejemplo la demanda de reducción de costos de parte de los clientes).

La obra es un resultado sumamente significativo de análisis basados en un arduo trabajo de campo e investigación. Este libro, en primera instancia, está dedicado a “los empresarios japoneses interesados en invertir en México o los que ya han invertido”, y en segundo lugar, está destinado a “los interesados en el tema de la mejora de la capacidad de empresas del país en vías de desarrollo a través de la red de producción globalizada, ya que en nuestros días en que se progresa drásticamente en la globalización de la red de producción, las experiencias de México las comparten varios países subdesarrollados”. En éstos se incluirían las propias empresas mexicanas deseosas de incorporarse a la red de producción automovilística japonesa en México, y además los respectivos gobiernos que, tomando en consideración los problemas que se describen en el libro y dándoles solución, tienen el gran papel de promover el desarrollo regional mediante el impulso de empresas nacionales.

El presente libro, en este sentido, es de gran utilidad para el desarrollo regional mediante la red de proveeduría del sector automotriz establecida en México teniendo en cuenta la creciente inversión japonesa de los últimos años y el estrechamiento de la relación México-Japón con motivo del Acuerdo de Asociación Económica. Personalmente, considero que sería de gran valía su pronta publicación en español.

## Relatoría

### Seminario sobre Historia Global, Historia por Área Cultural o Historia Nacional: Tensiones y Nuevas Perspectivas<sup>1</sup>

*Carlos Riojas<sup>2</sup> y Stefan Rinke<sup>3</sup>*

Recepción: 23/11/2014 Aceptación: 16/12/2014

Los días 13 y 14 de noviembre de 2014 se llevó a cabo un seminario sobre historia global en el Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas de la Universidad de Guadalajara (CUCEA-UDEG), en Zapopan, Jalisco. Los organizadores del evento académico fueron, por parte de México, el Departamento de Estudios Regionales-Ineser (DER-INESER) y la Maestría en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación, adscritos al CUCEA-UDEG, y por Alemania, el Instituto de Estudios Latinoamericanos y el Programa Internacional de Graduados “Entre Espacios”, ambos de la Universidad Libre de Berlín.

El objetivo general del seminario fue promover un diálogo abierto entre investigadores cuyo punto de partida fue el reconocimiento de algunas características básicas que la literatura especializada reconoce en el enfoque de historia global. Esta primera aproximación a dichas características no es exhaustiva sino, más bien, es susceptible de generar una serie de tensiones analíticas e impulsar el surgimiento de nuevas propuestas o reinterpretaciones derivadas de la visión en cuestión. Esto es particularmente importante si se toma en cuenta la influencia histórica de las diversas áreas culturales o, en su defecto, la arraigada tradición de las historias nacionales (el caso de México es un buen ejemplo al respecto). Un elemento esencial del enfoque de historia global es que considera en sus explicaciones la influencia de múltiples relaciones (vínculos o conexiones) que se pueden establecer en las ciencias históricas en general, o también en la variedad de historias particulares, que en su conjunto no están exentas de recibir impactos derivados de grandes eventos ocurridos a través del tiempo y del espacio.

Por lo tanto, uno de los objetivos específicos que atendieron los participantes en el seminario consistió en articular sus respuestas en torno a la siguiente pregun-

<sup>1</sup> Este evento se realizó en el marco de las actividades científicas del proyecto denominado “1989 y la ascensión del neoliberalismo en América Latina y Europa Central: ¿Historia global?”, financiado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) y la Universidad de Guadalajara (Ref.Proy: CB-2012/177133).

<sup>2</sup> Departamento de Estudios Regionales-Ineser (CUCEA-UDEG, México), [criojas@ucea.udg.mx](mailto:criojas@ucea.udg.mx)

<sup>3</sup> Instituto de Estudios Latinoamericanos (FU-Berlín, Alemania), [rinke@zedat.fu-berlin.de](mailto:rinke@zedat.fu-berlin.de)

ta: ¿cómo esta nueva historiografía se relaciona con la tradicional forma de escribir la historia, donde los hechos nacionales adquieren una relevancia abrumadora? Desde la perspectiva europea, la historiografía sobre México es discutida y analizada comúnmente dentro de las llamadas “áreas de especialidad”, lo cual significa que en algunos departamentos de historia en Europa este tipo de historiografía se clasifica en la categoría de “historia latinoamericana”. Algo similar sucede con otros espacios del mundo no europeo como China o Japón, por ejemplo. Incluso en Europa se presenta este peculiar fenómeno, donde Europa Oriental, que tiene su propia “área” de especialidad, el Osteuropa Institut de la Universidad Libre de Berlín se inscribe en esta tendencia. La división de la interpretación histórica mediante áreas culturales ha desarrollado un perfil propio a través del tiempo, pero el reciente ascenso generalizado de los enfoques de historia global ha llamado indudablemente la atención de las corrientes historiográficas más influyentes.

Dentro de este amplio marco interpretativo, en el seminario se presentaron nueve ponencias, de las cuales a continuación haremos un breve resumen donde tomaremos en cuenta sus principales líneas de argumentación.

La primera participación fue la del doctor Sebastian Conrad, miembro del Instituto Friedrich Meinecke de la Universidad Libre de Berlín y especialista en historia global y de Japón. Su comunicación se tituló “Posicionamiento en la historia global” (Positionality in global history). Destacó en su exposición una perspectiva de historia global que se inscribe en un proceso como objeto de estudio y enfoque, la cual no tiene alcance planetario en sentido estricto, pero sí manifiesta la existencia de conexiones y vinculaciones con estructuras globales. Con respecto a su posicionamiento, el doctor Conrad cuestionó las contribuciones de la Gran Historia (*Big History*), que pretende impulsar un relato de hechos con un enfoque cósmico. En contrapartida, propuso una visión que reconoce la diversidad de enfoques al escribir la historia mundial, es decir, que la historia del mundo no es la misma en todas partes. De igual manera, subrayó la necesidad de superar tanto las aproximaciones eurocéntricas como las que promueven nuevos centros, especialmente en el Sur, donde frecuentemente encontramos un discurso apegado a las trayectorias de las grandes civilizaciones.

La segunda participación, titulada “Historia mundial y Cosmo Historia”, estuvo a cargo del doctor Federico Navarrete, del Departamento de Historia de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). El autor tomó como punto de partida el *Manuscrito de Huarochirí*, redactado originalmente en Quechua a inicios del siglo xvii, que narra la historia de esta provincia central de los Andes ubicada en el virreinato del Perú; además, este documento destaca la existencia de seres poderosos, una especie de entes divinos, conocidos como *huacas*. De igual forma, el doctor Navarrete argumentó que, a través de una lectura atenta del *Manuscrito*, sin

perder la perspectiva de la suprema verdad que el cristianismo trataba de imponer al eliminar otras creencias, se detecta una sutil visión que coexiste con otras narrativas históricas, de la cual emana el término Cosmo Historia. Una de las supuestas intenciones de los autores del *Manuscrito* era no sólo imponer su visión cristiana, sino también encontrar una forma de coexistencia entre las creencias locales y el imaginario cristiano.

Posteriormente, le tocó su turno al doctor Mariano Bonialian, del Centro de Estudios Avanzados (CEA) de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Su comunicación abordó el tema de “Las nuevas perspectivas para la historia económica colonial de América Latina”. Su principal objetivo giró en torno a demostrar el papel central de Latinoamérica en la génesis y el desenvolvimiento de la globalización, gracias a una serie de conexiones que mantuvo a través del tiempo. Esta posición de América Latina, según el autor, se sustentó básicamente en tres procesos: como suministrador de metales preciosos para el mercado mundial, que sirvieron para monetizar mercados europeos y asiáticos; como uno de los más importantes mercados para mercaderías provenientes de Europa y Asia, y como un espacio clave para el comercio de esclavos provenientes de África. Con base en ello, el doctor Bonialian propuso el funcionamiento de un modelo de economía colonial sustentado en una perspectiva de historia global que abarca un amplio espacio, con circuitos marítimos donde interactuaron rutas comerciales vinculadas con el Atlántico Norte y el océano Pacífico.

En una línea de reflexión similar, la exposición del doctor Bernd Hausberger, del Centro de Estudios Históricos de El Colegio de México, se tituló “La plata y la agencia hispanoamericana en los inicios de la globalización en el siglo XVI”. Abrió con una serie de críticas a la perspectiva de historia global mediante su obstinación de modernidad basada en una visión histórica anglosajona, teleológica e incluso “protestantocéntrica”. Fue en este contexto que se generó la expansión ibérica mediante los viajes de Cristóbal Colón, Vasco de Gama o Fernando de Magallanes. Originalmente era una iniciativa o empresa de carácter privado, y la función estatal en esta primera etapa fue de protección, después participó el Estado al introducir una estructura altamente burocratizada en el gobierno. Aunado a ello, el ponente también señaló la misión católica organizada tanto institucional como científicamente y cuyo fin primordial era la misión civilizadora, lo que dio como resultado una profunda transformación cultural en las Américas. Por lo tanto, esta argumentación puso de manifiesto la diversidad de escenarios que abraza el enfoque de historia global.

La primera sección del seminario cerró con la ponencia titulada “Los orígenes de Taiwán de Dios. Guadalajara y su comercio en el periodo colonial tardío: plata, mercancías orientales y la globalización local”, del doctor Antonio Ibarra, de la

UNAM. El eje central de su exposición se sustentó en dos preguntas: ¿qué sabemos del consumo local de efectos de China? y ¿cómo incorporar el mundo asiático al interior novohispano? En primer lugar, el ponente dio algunas pistas para responder la primera pregunta, tales como el conocimiento global del modelo Atlántico, un saber limitado de la norma fiscal o legal y una visión cultural del consumo elitista. En su respuesta a la segunda pregunta, enfatizó que es necesario cubrir o conocer el desenvolvimiento del espacio de circulación interior novohispano, donde precisamente la ciudad de Guadalajara y su extenso *hinterland* entre 1778 y 1810 fungió como uno de los principales nodos de comercio interior y exterior —en los que fue posible detectar la presencia de mercancías de origen chino— y pudo así participar en un mundo de intercambios organizados a nivel global.

El siguiente bloque se centró en el siglo xx e inició con una ponencia del doctor Ricardo Pérez Monfort, del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), titulada “Historia temprana de la prohibición y la tolerancia en México”. La argumentación se centró fundamentalmente en el periodo posrevolucionario, cuando comenzaron a circular abiertamente algunas drogas en el país, esencialmente en la frontera norte. Algunos de estos productos, como el opio, habían llegado de Asia. Asimismo, era común comprar en las boticas morfina como mercancía farmacéutica junto con la heroína o la aspirina. La combinación del incremento en su consumo en México y su distribución generalizada llevó a las autoridades mexicanas a prohibir su venta y producción. Muchos de estos productos circulaban también en las principales plazas públicas gracias a su distribución por los tradicionales hierberos. Los conflictos armados internacionales también propiciaron una fuerte demanda de drogas para las fuerzas en combate, lo que provocó el incremento en el consumo de estas mercancías gracias a los cambios de su demanda global.

La segunda ponencia de este mismo bloque corrió a cargo del doctor Carlos Riojas, investigador del Departamento de Estudios Regionales-Ineser del CUCEA, la cual se inscribió en el área de historia global contemporánea. El título fue “1989 y la ascensión del neoliberalismo en América Latina y Europa Central: ¿Historia global?”. Con base en las principales características que la literatura especializada reconoce como historia global, el expositor consideró que los procesos de cambio institucional en América Latina y Europa Central a finales del siglo xx pueden ser estudiados con este enfoque, especialmente si se toma en cuenta la influencia de eventos tales como la caída de los regímenes socialistas de tipo soviético, el subsecuente fin de la Guerra Fría y una serie de procesos de liberalización económica acompañados de la propagación de una cultura democratizadora. Este conjunto de hechos les dieron un impulso sin precedentes a los fenómenos de transformación institucional. No obstante que los subcontinentes en cuestión son tan distintos entre

sí, vivieron experiencias similares dadas las dimensiones de los cambios globales.

La siguiente jornada del seminario abrió con la ponencia del doctor Stefan Rinke, investigador del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Libre de Berlín. Su ponencia se tituló “La catástrofe: América Latina y la Primera Guerra Mundial”. Su exposición se dividió en tres secciones: de la neutralidad a la guerra, nuevas imágenes de Europa y nuevas concepciones del ser. En un inicio, América Latina permaneció relativamente neutral ante los acontecimientos bélicos que ocurrían en el viejo continente, pero luego tomó partido al considerarlos como verdaderos actos de barbarie. Las imágenes que representaban dicha visión fueron publicadas en revistas como *Caras y Caretas* de Buenos Aires o *Zig Zag* en Santiago de Chile, que presentaban a Europa como un desastre por la muerte y el desorden que causó dicha guerra, que se propagaba a nivel mundial. El ponente enfatizó particularmente en las visiones que se construyeron en torno a la participación de Alemania en el conflicto, lo que cambió la imagen que se tenía de este país.

La última ponencia estuvo a cargo del doctor Mariano Torres, de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, y se dedicó, como su título lo indica, al “Impacto social en el paisaje cultural: VW en el contexto poblano-tlaxcalteca”. Según el expositor, la instalación de la ensambladora de Volkswagen en las inmediaciones de la ciudad de Puebla trastocó la organización sistemática del paisaje en México; asimismo, formó parte de una estrategia global de la industria automotriz alemana sustentada en la expansión de su producción a nivel planetario. El automóvil conocido popularmente como “escarabajo” se diseñó originalmente en 1938 y se dejó de producir en 2003. Dicho modelo devino en un emblema automotriz en México y Alemania. La localización de la planta obedeció, de acuerdo con el argumento del doctor Torres, a una serie de factores vinculados estrechamente con las características locales del territorio, entre los que destaca el suministro constante de agua, que permitió la generación de energía, así como la apertura de las autoridades locales, que buscaban insertar el estado en esta estrategia global. De manera simultánea, se atendieron los severos problemas de pobreza en la localidad.

El seminario concluyó con una reflexión colectiva en la que participaron los estudiantes de la Maestría en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación del CUCEA, mediante una serie de comentarios y cuestionamientos generales sobre el tema. Una aclaración importante fue que la historia global no debe confundirse con la historia de la globalización, pues mientras que la primera constituye un enfoque, la segunda es un tema dentro del mismo. Por su parte, los estudiantes señalaron que muchos de los temas abordados no eran completamente desconocidos para ellos, pero tenían problemas para reconocerlos como tales. Otros temas que salieron a relucir fueron la continuidad, las rupturas, las diversas perspectivas y las estrategias de comunicación, así como la persistencia de algunos patrones

económicos como la exportación de materias primas por América Latina, que ha desempeñado a través del tiempo un papel clave en la vinculación con lo global. Por último, los organizadores acordaron que se exploraría la posibilidad de llevar a cabo un segundo seminario cuya eventual sede sería el Departamento de Estudios Históricos de la UNAM. Las preguntas iniciales pudieran ser las siguientes: ¿Cómo pensamos lo global? ¿Qué relaciones guardan el espacio, el tiempo y la velocidad en los procesos globales? ¿Cuáles son las enseñanzas que podemos extraer de la historia global?

*Lecturas relacionadas con el seminario:*

- Bonialian, M. (2012). *El Pacífico hispanoamericano: política y comercio asiático en el imperio español*. México: El Colegio de México.
- Conrad, S., Andreas, E. & y Ulrike, F. (eds.) (2007). *Globalgeschichte: Theorien, Ansätze, Themen*. Frankfurt: Campus Verlag GmbH.
- Hausberger, B. & Pfeisinger, G. (eds.) (2005). *Die Karibik. Geschichte und Gesellschaft 1492-2000*. Wiene: Promedia.
- Ibarra, A. (2013). Mercado global, las economías coloniales y las corporaciones comerciales: los consulados de Guadalajara y Buenos Aires. *Historia Mexicana*, 62(4), 1421-1458.
- Navarrete, F. & Alcántara, F. (eds.) (2011). *Los pueblos amerindios más allá del Estado*. México: UNAM.
- Pérez Montfort, R. (2013). *Miradas, esperanzas y contradicciones. Cinco ensayos sobre vínculos entre España y México de finales del siglo XIX a la primera mitad del siglo XX*. España: Universidad de Cantabria.
- Rinke, S. (2011). *Las revoluciones en América Latina. Las vías a la independencia 1760-1830*. México: El Colegio de México, Colegio Internacional de Graduados.
- Riojas, C. (2014). 1989: Global History? *Iberoamericana*, 54, 7-26.
- Torres, M. & Reinhard, L. (2010). *Las compañías eléctricas extranjeras en México. 1880-1960*. Frankfurt: Iberoamericana-Vervuert.

## Acerca de los autores

Bernardo Bolaños Guerra

[bbolanos@correo.cua.uam.mx](mailto:bbolanos@correo.cua.uam.mx)

Profesor investigador del Departamento de Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa. Licenciado en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), maestro en historia y doctor en filosofía por la Universidad de París 1. Hizo un posdoctorado en filosofía política en la Universidad de París 1 y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Autor del libro *Esclavos, migrantes y narcos. Acontecimiento y biopolítica en América del Norte* (México, UAM y Juan Pablos, 2013). Es miembro del comité de redacción de la revista *Isonomía*.

Rodrigo Flores Elizondo

[rflores@iteso.mx](mailto:rflores@iteso.mx)

Profesor investigador en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) desde 2004. Doctor en estudios científicos sociales en el área de dinámica socioeconómica y maestro en filosofía social por el ITESO, ingeniería en electrónica y comunicaciones por la Universidad de las Américas Puebla. Candidato a miembro del Sistema Nacional de Investigadores (2011-2015). Es autor de *Los afluentes y los ríos. La construcción social del medio ambiente en la Cuenca Lerma-Chapala* (Guadalajara, ITESO, 2014), coautor del artículo “La violencia sistémica como degradación ambiental” (*Clavius. Comunidad y saberes*, suplemento de *La Jornada Jalisco*, núm. 12, diciembre de 2013) y de “Reflexiones en torno a la gestión sustentable urbana del recurso hídrico hacia el derecho humano al agua potable y al saneamiento”, en Comisión Nacional del Agua, *IV Coloquio Jurídico Internacional del Agua. Reflexiones para mejorar el marco jurídico de la administración del agua* (México, Semarnat, 2012).

Mónica Jacobo Suárez

[monica.jacobo@cide.edu](mailto:monica.jacobo@cide.edu)

Profesora investigadora del Programa Interdisciplinario de Políticas y Prácticas Educativas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Doctor en política pública y desarrollo internacional por la Universidad de Pittsburgh y estudios en metodología de la investigación en las universidades de Syracuse

y de Michigan. Sus líneas de investigación incluyen la diáspora latinoamericana en Estados Unidos, política migratoria estadounidense, políticas educativas y de integración para migrantes, y evaluación de políticas públicas. Tiene experiencia profesional en México y Estados Unidos, donde recientemente colaboró en la evaluación del programa La Promesa de New Heaven en una estancia posdoctoral en RAND Corporation. Recientemente publicó “Voices of Mexican professionals abroad: an opinion review of the book *Risks of the brain drain in Mexico*”. Actualmente investiga sobre la reinserción de jóvenes y niños retornados en el sistema educativo mexicano. Desde hace años combina su trabajo de investigación con una activa colaboración con organizaciones de la sociedad civil.

Elaine Levine

[elaine@unam.mx](mailto:elaine@unam.mx)

Investigadora del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la Universidad Nacional Autónoma de México (CISAN-UNAM). Cursó sus estudios de licenciatura y de maestría en economía en Estados Unidos y los de doctorado en la Facultad de Economía de la UNAM. Es profesora y tutora del posgrado en ciencias políticas y sociales de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores; especialista en la economía de Estados Unidos, y particularmente en temas relacionados con el mercado laboral, la inmigración mexicana y la situación socioeconómico de la población latina que radica en aquel país. Ha publicado numerosos artículos en revistas y capítulos en libros colectivos sobre estos temas. Publicó recientemente el artículo “The immigration reform that wasn’t”, en coautoría con Alan LeBaron (*Norteamérica*, núm. especial, 2013) y el capítulo “The impact of the 2008-2009 economic crisis on Latinos and Latino immigrants in the US labor market”, en *Impacts of the recent economic crisis (2008-2009) on international migration* (México, CISAN-UNAM y Metropolis International, 2014).

Alejandro Macías Macías

[alejandrom@cusur.udg.mx](mailto:alejandrom@cusur.udg.mx)

Profesor investigador del Departamento de Sociedad y Economía del Centro Universitario del Sur, Universidad de Guadalajara. Doctor en ciencias sociales con especialidad en antropología so-

cial por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS) Occidente, maestro en economía con especialidad en economía regional por la Universidad de Guadalajara. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores nivel I. Su línea de investigación es la diversificación productiva en la nueva ruralidad. Publicó recientemente, en coautoría, “Cambiar para resistir: los pequeños productores en una región frutícola en el Sur de Jalisco”, en *El papel de los pequeños productores en la gricultura y alimentación. La experiencia desde tres regions agrícolas en México* (México, Universidad Autónoma de Chiapas, Universidad Autónoma de Nayarit, Universidad de Guadalajara y Plaza y Valdés, 2014); y como autor único, “Culture d’arbres fruitiers et développement régional? La production d’avocat dans les montagnes du sud du Jalisco, Mexique”, en *La petite agriculture familiale des hautes terres tropicales Colombie, Mexique, Venezuela* (París, L’Harmatan, 2014), y “Tú produces, del resto yo me encargo. Integración transnacional y hortofruticultura en el Sur de Jalisco, México”, en *Dinámica territorial agroalimentaria en tiempos de glocalización* (Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2014).

Marcos Manuel Macías Macías [marcosm@cusur.udg.mx](mailto:marcosm@cusur.udg.mx)

Profesor de tiempo completo en el Departamento de Cultura, Arte y Desarrollo Humano del Centro Universitario del Sur, Universidad de Guadalajara. Licenciado en turismo y maestro en literatura del siglo XX por la Universidad de Guadalajara. Su línea de investigación es la investigación educativa. Es autor de *La calidad de los servicios en el CUSUR. Tres casos de estudio* (Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2015) y coautor de *Municipio modelo de desarrollo turístico sustentable. Gómez Farías, Jalisco. Indicadores de sustentabilidad*, 2014). También ha escrito literatura de ficción.

Camelia Tigau [cameliatigau@hotmail.com](mailto:cameliatigau@hotmail.com)

Es investigadora del CISAN-UNAM. Imparte cátedra y es tutora en licenciatura y posgrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Se especializa en temas como la migración calificada, la diplomacia y la comunicación internacional. Es doctora

en ciencias políticas y sociales y maestra en comunicación por la UNAM. Tiene un diploma en periodismo internacional por las facultades de periodismo de Holanda y Dinamarca (1999). También realizó una investigación posdoctoral sobre diplomacia científica de 2007 a 2009. Es autora de los libros *Riesgos de la fuga de cerebros en México: construcción mediática, posturas gubernamentales y expectativas de los migrantes* (México, CISAN-UNAM, 2013) y *Diplomacia en la era digital. La ayuda alimentaria como maniobra neoliberal* (México, CISAN-UNAM, Cenzontle, 2009).

Mónica Vereá      mverea@unam.mx

Socióloga e internacionalista, se especializa en políticas migratorias contemporáneas en la región de América del Norte. Investigadora del CISAN-UNAM, del que fue directora y fundadora (1989-1997). Es profesora en la Maestría en Estudios México-Estados Unidos de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán (FES-Acatlán) de la UNAM desde su creación en 1982. Coordina el diplomado México-Estados Unidos y Canadá: Una Dimensión Internacional y Regional desde que fue creado en 2002. Sus publicaciones más recientes, como editora, son el número especial de *Migration Studies* con el tema *Attitudes to immigrants in turbulent times*, en julio de 2014, y es autora del libro *Impacts of the recent economic crisis (2008-2009) on international migration* (México, CISAN-UNAM, 2014). Es autora de *Anti-immigrant sentiments, actions, and policies: the North American region and the European Union/Sentimientos, acciones y políticas antiinmigrantes: América del Norte y la Unión Europea* (CISAN-UNAM, México, 2012) y tiene en prensa “Immigration trends after twenty years of NAFTA” (*Norteamérica*, revista del CISAN-UNAM).

## Lineamientos para los autores

La revista *Carta Económica Regional* publica artículos de análisis que promueven un diálogo abierto y amplio entre los enfoques teóricos y las metodologías de las disciplinas científicas que confluyen en el análisis espacial, desde una perspectiva regional. La revista abre sus páginas a los trabajos de investigación sobre las regiones de México y de América Latina y los artículos comparativos y teóricos sobre el análisis regional. Los trabajos pueden ser enviados en español o en inglés y, de ser aprobados, se publicarán en la lengua en la que fueron escritos.

La revista cuenta con tres apartados. El primero es temático y lo forman tres artículos y una introducción que muestra el aporte teórico y empírico de los artículos a la investigación del tema. El segundo integra artículos diversos sobre las regiones de México, además de estudios regionales comparativos o teóricos sobre el análisis regional. Finalmente, el tercero presenta reseñas de libros y comentarios.

Las colaboraciones deben estar totalmente listas para que sean turnadas a los miembros del Comité Editorial y a los dictaminadores.

Se pide atentamente a los autores que manden sus colaboraciones por correo electrónico, como archivo adjunto, a la dirección: revista.cartaeconomica@gmail.com. Asimismo, se acepta el envío en soporte CD-ROM a la dirección de la revista. En ambos casos se requiere que el formato de archivo enviado sea compatible con el programa MS-Word.

Se les invita a los autores a anexar un breve currículum vitae (que no exceda los diez renglones), donde destaquen sus grados académicos, su experiencia profesional y los datos que permitan su localización. El documento deberá estar formado con párrafos a doble espacio y tipografía Times New Roman de 12 puntos; su extensión no deberá exceder las 10,000 palabras, incluidas las notas al pie de página y la bibliografía. Deberá presentar un resumen no mayor de 120 palabras en español e inglés. Además deberá tener de cinco a ocho palabras clave en español e inglés.

Si el artículo incluye tablas, cuadros o gráficos, éstos deberán enviarse en archivo aparte, en el formato en el que fueron elaborados (Excel, Word,...) y debidamente numerados, y en el texto se deberá indicar el lugar donde ha de ser colocado cada uno de estos elementos. Asimismo, cada uno llevará título y, al pie, la fuente consultada (bibliográfica, documental, electrónica). En caso de incluir material fotográfico, cartografía o ilustraciones, se ruega anexar el archivo de la respectiva imagen digitalizada, el original y una versión pdf.

Para las citas se empleará el siguiente sistema:

1) **Libro con un autor:** Apellido(s), inicial del nombre (año de publicación), Título del libro en cursiva, ciudad de publicación: editorial(es) o institución(es) que lo publica. Ejemplos: Calleja, M. (2007), *Intermediarios y comercializadores: canales de distribución de frutas y hortalizas mexicanas en Estados Unidos*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara y UCLA. Libro con dos autores: Gerritsen, P. y Morales, J. (2007), *Respuestas locales frente a la globalización económica. Productos regionales de la Costa Sur de Jalisco*, México. Guadalajara: ITESO/RASA. Libro editado: Del Valle, M. (ed.) (2004), *El desarrollo agrícola y rural del tercer mundo en el contexto de la mundialización*. México: Universidad Nacional Autónoma de México y Plaza y Valdés.

2) **Artículo en libro:** Apellido(s), inicial del nombre(s) (año de publicación), Título del artículo. Inicial del nombre(s) Apellido y (ed. o eds./comp. o comps.), Título del libro en cursivas, Ciudad de publicación: editorial(es) o institución(es) que lo publica. Ejemplos: Echánove, F. (1999), Redes rurales en el abasto de hortalizas a la Ciudad de México. En H. Carton (ed.), *Agricultura de exportación en tiempos de la globalización, el caso de las hortalizas, frutas y flores*, México. México: UACH/UNAM/CIESAS/Juan Pablos Editor. Jiménez, M. (2011), El aguacate. Entre el crecimiento económico y la destrucción del medio ambiente. En J. Escamilla (ed.), *La transformación de los paisajes culturales en la cuenca del Tepalcatepec*. Zamora: El Colegio de Michoacán.

3) **Artículos en revista:** Apellido(s), inicial del nombre(s) (año de su publicación), Título del artículo. Título de la publicación en cursivas, vol., núm., páginas o sección que abarca el artículo. Ejemplos: Boltanski, L. y Thévenot, L. (1999), The sociology of critical capacity. *European Journal of Social Theory*, 2(3), 359-377. González, H. (2010), Debates on food security and agrofood world governance. *International Journal of Food Science and Technology*, 45, 1345-1352.

4) **Páginas electrónicas:** Se registrarán como publicación periódica. La fecha de consulta, que en ningún caso se omitirá, irá entre corchetes, después de la dirección electrónica: Ejemplo: Rodríguez, A., y Velarde, S. (2001), Cultura y democracia en México hacia el siglo XXI. *Sincronía*, en <http://sincronia.cucsh.udg.mx/cultdem.htm> [20 de enero de 2012].

5) **Entrevistas:** Iniciar con la fase Entrevista(s) con Nombre y Apellidos del entrevistado, cargo o actividad que desempeña, Ciudad o país en la que se llevó a cabo la misma, fecha completa. Ejemplo: Entrevista con Jaime Olveda, investigador de El Colegio de Jalisco, 8 de enero de 2012.

6) **Tesis:** Apellido(s), Nombre(s) (año de impresión), Título de la tesis en cursivas. Tesis de licenciatura, maestría o doctoral, institución educativa. Ejemplo: Macías, A. (2006), *Empresarios, estrategias y territorio en la producción hortícola en México* (El caso de Sayula, Jalisco). Tesis doctoral, Centro de Investigaciones y

Estudios Superiores en Antropología Social.

7) **Ponencias:** Apellido(s), iniciales del nombre(s) (año de presentación), Título de la ponencia. Ponencia presentada en nombre del evento, ciudad o país, páginas o sección consultadas.

Ejemplos: Torres Salcido, G. (2003), La internacionalización de los supermercados y el abasto popular en la ciudad de México. Ponencia presentada en el XIII Congreso de Economía Urbana y Regional 2003, IIEC UNAM, México. Cano, V. (2000), ¿Del fordismo al postfordismo? El advenimiento de los nuevos modelos de organización industrial. Ponencia presentada en el 1er. Congreso de Ciencia Regional de Andalucía, España.

8) A los autores hispanohablantes que entreguen material redactado en algún idioma distinto al español se les pedirá que hagan su propia traducción.

5. Los textos no se someterán a evaluación hasta que cumplan con los requisitos aquí establecidos.

*Carta Económica Regional*, núm. 114,  
se terminó de imprimir en diciembre de 2014 en los  
talleres de Imprelibros  
Brillante 913, Alcalde Barranquitas,  
Guadalajara, Jalisco, México

El tiraje fue de 200 ejemplares.

[folitho2@hotmail.com](mailto:folitho2@hotmail.com)