



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Centro de Estudios en Administración Pública

DESARROLLO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA EMIGRANTES
(Un estudio de caso en el Estado de Florida USA)

T E S I S

Que para obtener el grado de

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública
Opción Administración Pública

P r e s e n t a

César Santos Badillo Jasso

Asesor

Prof. Julio César Guerrero Huerta



2008



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

INTRODUCCIÓN.....	3
APARTADO I.- FUNDAMENTOS TEÓRICOS-METODOLOGICOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	5
1.1. El origen de las políticas públicas.....	5
1.2. El estudio de política pública en México.....	20
1.3.- Configuración de racionalidad en las políticas como directriz de la hechura de políticas.....	24
1.4. Encuentros y desencuentros con la multidisciplinariedad.....	36
1.4.1. Las etapas del análisis de políticas.....	37
APARTADO II.- MIGRACIÓN MEXICO-ESTADOS UNIDOS.....	48
2.1. Marco legal, leyes y acuerdos.....	48
2.2, La migración mexicana en los Estados Unidos de Norteamérica y el papel de la administración pública.....	52
2.3. Violación a los Derechos Humanos.....	56
2.4. Incremento de la migración mexicana en Estados Unidos de Norteamérica.....	60
2.4.1 Importancia de la migración mexicana para el capital norteamericano.....	62

APARTADO III.- PERFILES BÁSICOS DE LA COMUNIDAD MEXICANA.....	68
3.1. Estrategias.....	73
3.2. Prioridades.....	74
3.2.1. Antecedentes del Programa de Comunidades.....	74
3.2.2. Avances principales.....	75
3.3. Proyectos consolidados en 18 meses.....	76
CONCLUSIONES.....	88
BIBLIOGRAFIA.....	92

INTRODUCCION

A lo largo del conocimiento científico, el binomio investigación y análisis determinan a la teoría y sus categorías de especialización. De hecho nada sería posible sin este requisito del conocimiento, mismo que nos lleva a la definición del objeto de estudio en el ámbito de la administración pública. Así el trabajo que nos ocupa presenta tres apartados y una constante referida al grado de dificultad que existe entre el deber ser de una política de gobierno y lo que en la práctica se instrumenta o puede instrumentarse sin menoscabo de la sociedad. El entorno político y social dentro y fuera de un país reviste variables casi siempre medibles y posibilidades de adecuaciones. La teoría deja de ser un acto de papel cuando se confronta con la realidad, es ahí donde el qué hacer del científico social y del operario de políticas debe nutrirse de su experiencia. El acto de administración, luego entonces debería ser una resultante de esa dualidad y trabajo de la presente investigación, nace pues de una experiencia de política pública y contrastes, limitaciones y variables externas en conflicto. Esto es la política de migración en el entorno de la relación bilateral y lo que de ella emana, entre los países de México y E.U.A en perspectiva al apoyo y ayuda a mexicanos en el exterior, entendida como una política pública de negociación controlable entre ambos gobiernos.

Los contenidos en el Primer Apartado, recurren a la raíz y origen del conocimiento referente a la investigación científico social sobre la ciencia política, ciencias de la política ergo políticas públicas, así como instituciones y estudiosos extranjeros y nacionales, tendencias, mecánica, afinidades teóricas y prácticas de la nueva herramienta que importó México de los Estados Unidos de Norteamérica e Inglaterra, ahora técnica del mundo y de nuestro país definida bajo el nombre de ciencias de política para políticas públicas.

El Segundo Apartado recaba contenidos y bases jurídicas, lineamientos y postulados de la migración, contextualización de los derechos y obligaciones entre México y Estados Unidos de Norteamérica en esa materia.

La suma del Tercer Apartado es la que resulta de la práctica, esto es trabajo de campo durante 18 meses entre mayo de los años del 2001 al mes de julio del 2002

en el Estado de Florida, encuentro con las comunidades mexicanas producto de la observación sobre asistencia a mexicanos que viven en el exterior,

Soy sabedor de los años que han pasado y de los cambios que hoy día se han venido tramando alrededor del tema y creámoslo o no dichos cambios por parte de ambos países continúan en sus correspondientes salas de Congreso, mientras que la población mexicana es cada vez más numerosa en el país vecino.

APARTADO I.- FUNDAMENTOS TEÓRICOS-METODOLOGICOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

1.1.- El origen de las políticas públicas.

De una manera muy particular el surgimiento y desarrollo de las llamadas ciencias de políticas aparece como reacción a una especie de crisis intelectual en las ciencias sociales en los Estados Unidos. Como ninguna otra disciplina o corriente de pensamiento, las políticas públicas son un reflejo de la manera en como es percibida la sociedad y el papel que enfrenta el científico social ante la realidad y la ciencia; ya bien en su aproximación o lejanía a los problemas reales que aquejan a la sociedad, o la presunción científica y riesgo permanente al enfrentarse el mundo a partir de aproximaciones teóricas desde una perspectiva académica y presumiblemente científica.

Las preguntas que se hiciera Lasswell no son de ninguna manera nuevas en su contexto. Cuando abordamos el surgimiento del enfoque de política pública comenzamos regularmente con la lectura de “La orientación hacia las políticas”. En el texto que viera su origen, “Lasswell creyó que la orientación hacía las políticas permitiría rebasar las especializaciones fragmentadas y establecer una nueva ciencia social unificadora”¹, así pues, “tendrían una perspectiva global, enfatizarían el contexto histórico de la política y el estudio del cambio, difusión, invención y revolución”².

Para entender las causales que llevaron a plasmar la orientación hacia las políticas es inevitable hablar de la importancia del Consejo de Investigación de la Ciencia Social y las corrientes de pensamiento que en él convergieron bajo la dirección de Charles Merriam. Junto con él podemos hablar de los programas conjuntos entre la Universidad de Columbia y la Universidad de Yale y el financiamiento de la Fundación Rockefeller como parte indispensable del surgimiento del enfoque de política pública. En este sentido hablamos de una etapa de Conjunción e interés por el estudio y aportación de “Técnicas más inteligentes

¹ Lerner y Lasswell, “ La orientación hacia las políticas”, 1951, p. 3 y 4. En Luis Aguilar Villanueva. El estudio de las políticas públicas. México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, p.152.

² Ibidem; p. 152

tanto al estudio y a la práctica del gobierno como a las actitudes populares sobre el proceso gubernamental.”³

Sin embargo, “el precursor del movimiento de las ciencias política fue una forma de conductismo multidisciplinario, inicial pero fuerte, que surgió como reacción a los estudios sociales y jurídicos de los 20 y 30.”⁴ Mismos que se caracterizaron por surgir de departamentos especializados en el desarrollo aislado de las ramas de las ciencias sociales, primero de filosofía social, y luego de “departamentos o escuelas “modernas”, de ciencia política, sociología, derecho, psicología, economía, etcétera; cada una celosa de sus propias fronteras y desdeñosa frente a los impulsos.”⁵ Es decir hablamos de una etapa de replanteamiento de las ciencias sociales en los Estados Unidos en la que se parte de la especialización como forma y método para enfrentar la realidad. Ciertamente una manera viciada en el que está presente de forma inquietante el riesgo de adaptar la realidad a la teoría y ajustar la multiplicidad de variables que conforman y confluyen en una situación o escenario a estudiar en una serie acotada de variables y reacciones, medibles de acuerdo a parámetros limitados a las oportunidades y potencialidades que ofrece un campo de conocimiento.

La orientación hacia las políticas retornará como parte de su filosofía la tradición conductista en su sentido más básico y elemental referido a la conducta humana y la importancia de la acción individual a partir de la contemplación de su aproximación a los estudios de racionalidad en la toma de decisiones. De manera más importante esta respuesta “conductual” hacia la especialización y fragmentación del conocimiento “condujo a cruzar las fronteras entre las disciplinas porque, precisamente, la conducta humana tiene muchos determinantes interconectados: políticos, sociales, económicos y psicológicos. Al reconocer que ninguna disciplina con sus métodos especializados tiene la clave, estos conductistas se convirtieron en aplicados eclécticos cuando elegían sus modelos”⁶, le permitiría a Lasswell formular la propuesta multidisciplinaria como pilar de la

³ El comentario aparece al tiempo que se organizaba el CISC, que marcaría una pauta importante en esta etapa de integración en las Ciencias Sociales en los Estados Unidos. Charles E. Merriam, *New aspects of politics*, (1929); p. XIII, Luis Aguilar Villanueva; op. cit. p. 85

⁴ Luis Aguilar Viellanueva op. cit. P. 183

⁵ Ibidem.

⁶ Ibidem

orientación hacia las políticas y al mismo tiempo diferenciarla de la labor de las ciencias sociales aplicadas.⁷

El conductismo será en ese sentido parte fundamental del proceso de integración de las ciencias sociales,⁸ que nacerá en los centros de investigación que surgirán después de la primera Guerra Mundial, de la mano de intelectuales heterodoxos de la talla de Charles Merriam en la Universidad de Chicago. Y que permitirá el gran desarrollo de las ciencias sociales a partir de la incorporación de los Estados Unidos en la dinámica e intereses globales luego de la relevante participación que tuviera hacia el final de la primera Guerra Mundial y su inevitable incorporación en la segunda conflagración mundial⁹ de manera decisiva mayores certezas luego de la puesta en práctica del New Deal al demostrar las potencialidades que este tipo de enfoque podían tener al observar consideraciones prácticas y de manera que “el analista debería (y estaría en su capacidad) ayudar a la sociedad a alcanzar la comprensión de si misma.”¹⁰

⁷ Pues hace énfasis en su interés por destacar un problema ciertamente importante en el desarrollo de las ciencias sociales, que se aplica y aborda a partir de los resultados que le permiten emplear las ciencias psicológicas y naturales a partir de la función “inteligencia” al atacar una política determinada; alejándose de la exclusividad de las decisiones gubernamentales y de su inevitable identificación con el estudio del poder. Con lo que además se permitió desvincularse de la identificación de política con corrupción y concentrar el término política (policy) para designar las elecciones más importantes de la vida organizada y de la privada. Para mayor referencia puede verse Luis Aguilar Villanueva; op. cit. p. 83.

De otra manera Lasswell no hubiera podido plantearse la potencialidad del enfoque de políticas para prácticamente cualquier situación y objetivo, siempre que se demostrará su relevancia para consolidar o apoyar en cierto sentido la vida en sociedad para la humanidad, sobre todo en la relación que hace cuando habla en su primer texto de las ciencias de política de la democracia.

⁸ “Aunque en ese momento no se armó con un explícito y deliberado interés en las políticas (per se). Bajo la inspiración del pragmatismo de John Dewey, que buscaban integrar la filosofía y los asuntos públicos, se interesó en la reforma política, la democracia, la educación y el bienestar económico y social.” Luis Aguilar Villanueva; op. cit. p. 184.

⁹ Para el caso estadounidense, la Segunda Guerra Mundial aparece como catalizados para la formación “de un conjunto organizado y rutinario de procedimientos e instituciones.” La investigación de Operaciones, en tanto la aplicación de los métodos cuantitativos especializados al desarrollo de la guerra, conjuntada a los esfuerzos de la oficina de Investigación y Desarrollo Científico, en tanto la formación de inteligencia; darán origen a la creación de oficinas analíticas, que en su conjunto contribuirán de forma muy importante a la victoria de los Aliados en la segunda Guerra Mundial. Así que el gobierno estadounidense apoyará esencialmente la investigación científica. Esta se llevará a cabo Principalmente por medio de las Universidades.

¹⁰ Luis Agilar Villanueva; op. cit. p. 186

En el contexto en el que se encuentra el nacimiento de la orientación hacia las políticas está caracterizado por la labor e intereses de una corriente que pretende la unificación de los diversos enfoques que conforman las ciencias sociales, así como la concentración de la ciencia en general hacia el empleo eficiente de los recursos de la nación, como respuesta a los efectos negativos de la excesiva atomización del conocimiento y la situación que deviene de la alerta ante la guerra. Es un detalle significativo pues nos habla de una crisis persistente de seguridad nacional. Alerta a las fuerza de la nación a concentrar sus esfuerzos y habilidades en pro de la defensa de la democracia, representada en su gobierno y en su forma de vida. Así, “la urgencia de la defensa nacional realza la importancia de estas preguntas (y de las inquietudes y pretensiones de los cuerpos científicos), pero de ninguna manera son nuevas.”¹¹

La posición de las ciencias sociales norteamericanas se vio fortalecida en el periodo de entreguerras. Durante los años veinte, la llamada “edad de oro” de las universidades norteamericanas de investigación, los esfuerzos por proporcionar un sólido fundamento académico y metodológico llevó a la caracterización de la Escuela de Chicago como un modelo para la ciencia social moderna “por sus altos niveles al efectuar investigaciones y su importante papel al ilustrar al público en general acerca de problemas claves inherentes a la moderna civilización urbana e industrial.”¹² Al que se uniría el establecimiento de la Institución Brookings en 1927 como importante instituto de investigación orientado hacia las políticas, además de la creación del Consejo de Investigación en Ciencias Sociales, bajo la administración Hoover, que recibirían un apoyo inigualable de la Fundación Rockefeller ; quien además apoyaría de manera importante los esfuerzos de Lasswell en los años de la Segunda Guerra Mundial, formativa para las generaciones de científicos sociales orientados a las políticas.

Este apoyo a la Fundación Rockefeller en los años 50, determinó que las ciencias sociales en los Estados Unidos no pasaran por un gran periodo de falta de apoyo y atención antes de 1965. La investigación y análisis de políticas constituyeron de esta manera, actividades establecidas institucionalizadas mediante un avance continuo y permanente desde inicios de del siglo XX, ayudando a la conformación

¹¹ Ibidem, p. 79.

¹² Peter De Leon. Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier . México, revista Gestión y política pública, vol. IV, num. 1, primer semestre de 1997, p. 154

de ese país como una nación moderna y situada en el camino de la innovación científica.¹³

La mejor aportación que pueden hacer las ciencias sociales y en este caso lo que proponen hacer las ciencias de políticas es analizar la manera en como se toman decisiones a fin de prever, analizar su operatividad en función del balance que supone el costo-beneficio, sino de las consideraciones que se derivan de ello. En ese sentido, las ciencias de políticas surgen ante la necesidad de poner más atención en el “proceso de la política (policy process), de su elaboración y realización con la esperanza de aumentar la racionalidad de las decisiones.”¹⁴

Por ciencias políticas se entendieron a todas aquellas disciplinas científicas que coincidieran en la orientación hacia las políticas, es decir aquella que pudiera hacer alguna aportación desde su campo de conocimiento específico a la comprensión y eficiencia en el proceso de las políticas. La multidisciplinaridad con la que se vincula, se entiende a partir de esta concepción en la que Lasswell proyectara la pretensión de unificar a las ciencias sociales. Aguilar en ese sentido nos dice que bajo esa perspectiva las ciencias acotan de alguna manera su campo disciplinario para concentrarlo en la toma de decisiones, y al mismo tiempo expanden y flexibilizan el mismo para abarcar su relación e interrelación con las demás ciencias de políticas.

¹³ En comparación a este proceso, el desarrollo de las ciencias sociales en Europa, durante las dos guerras y entre ellas fue discontinuo o quedó trunco. Durante los 20 y 30, el desarrollo de las ciencias sociales en Europa continental tuvo mucho menos continuidad a causa del medio ambiente político inestable que perneó el inciso del siglo XX. Caracterizado por cambios de régimen, guerras y exilios; que aunado al desarrollo intelectual y político de algunas naciones crearon un medio de gran tensión política y diplomática que encontraría su catalizador de conflicto en el asesinato del archiduque Francisco Fernando de Austria en Sarajevo. Dando Origen a la devastadora y extenuante guerra europea, que no encontraría final en 1914, dando pie a la Segunda Guerra Mundial.

Será con la necesidad del reestablecimiento de la institucionalidad política y democrática y del orden político de la preguerra cuando aparecerá la oportunidad para un desarrollo más constante de las ciencias sociales, tomando como experiencia y marco de comparación los logros alcanzados en los EE. UU., en cuanto a la materialización del progreso, demostrando así su potencial social.

El anexo directo entre las ciencias sociales y los procesos de políticas aparece en Europa a partir de Inglaterra, cuando economistas de Cambridge son llevados a ocupar cargos gubernamentales durante la Segunda Guerra Mundial. Por lo que la orientación de política pública y de la economía a partir del enfoque económico Keynesiano tendrá mayor arraigo y mayor difusión en el Reino Unido durante la administración Thatcher, en la segunda mitad del siglo XX.

¹⁴ Luis Aguilar Villanueva, op. cit. p. 80.

Si bien Lasswell aparece como el principal exponente de la orientación hacia las políticas, podemos ver que no es un hecho aislado. De facto, su maestro y director del Consejo de Investigación de las Ciencias Sociales, Charles Merriam es fundamental para el nacimiento como tal de las ciencias políticas.

Merriam fue uno de los intelectuales de vanguardia que reaccionaron ante la crisis de especialización con la que los institutos de investigación respondieron ante las exigencias de las ciencias sociales en Norteamérica. De Merriam permanecerá en la orientación hacia las políticas el hecho de que “el analista debería ayudar a la sociedad a alcanzar la comprensión de sí misma, en mucho como los psicoanalistas guían a sus clientes hacia el auto entendimiento.”¹⁵ El desarrollo que encontró sobre conductismo en la Universidad de Chicago, donde Lasswell fuera profesor marcará a la larga una especie de rivalidad entre esta escuela y la de la Universidad de Harvard.

Parte fundamental de la concepción con la que fue presentada en 1951 la orientación hacia las políticas por parte de H. D. Lasswell surge de las tradiciones que encontraron en Chicago.¹⁶ De esta manera conductismo y humanismo fueron las dos vertientes originales que asumió Lasswell para integrar las ciencias de políticas.

¹⁵ Harold Lasswell. *Psychopathology and politics*. USA, University of Chicago Press, pp. 193 en Luis Aguilar Villanueva, op. cit. p. 186.

¹⁶ Durante los años de la Depresión, las Universidades jugaron un papel importante en el desarrollo de las ciencias sociales y en este caso de las ciencias políticas. La Universidad de Chicago en particular fue el lugar en el que se conjugaron las enseñanzas de Merriam y el desarrollo de sus ideas por parte de Lasswell. El surgimiento de las *policy sciences* no se entiende sin el papel que Merriam jugara con respecto al surgimiento del Comité de Investigación de las Ciencias Sociales y lo que ello representó.

Merriam, dicen sus biógrafos, era un hombre que gustaba de verse comprometido con los jóvenes estudiantes del instituto, entre ellos encontró eco de sus enseñanzas en el joven Lasswell, quien vivió el nacimiento de la multidisciplinariedad como parte fundamental de los objetivos de su mentor.

Cabe mencionar que Merriam fue indispensable para la obtención de fondos tanto públicos como privados para el desarrollo de centros de investigación y consolidación de convenios con Universidades como Cambridge.

Parte de este apoyo se debió a que la visión que Merriam tuvo acerca de esta orientación hacia las políticas se concentraba en su importancia en la planeación nacional, la cual resaltaba la utilidad de la interdisciplinariedad. Este auge, junto con el de la primera posguerra vio nacer el auge en las pruebas de psicología en la medición de aptitudes y estructura de personalidad.

Lasswell introduce la expresión ciencias de políticas refiriéndose a aquellas ciencias que tuvieran en su ámbito de conocimiento un aporte para el análisis y estudio de la manera en como se desarrolla y se toman las decisiones en el gobierno. El interés por la orientación hacia las políticas surge de la inquietud y necesidad por explorar el proceso de toma de decisiones en el gobierno a fin de eficientar el uso de los recursos, así como de planear las concatenaciones de las decisiones a fin de proporcionar mayores elementos que permitieran la precisión de sus resultados.

Las ciencias de políticas tuvieron la intención de sacar a los investigadores y científicos de simulaciones de la realidad en la que se vive en las aulas, para ponerlos al servicio de la ciencia comprometida con la realidad y sus problemas. No de ellos muy importante. El comunismo como peligro nunca antes vivido por la sociedad norteamericana, de acuerdo con el propio Lasswell “fuente de la Revolución en el mundo.” La inteligencia y el conocimiento debieron salir de los laboratorios con la intención de buscar a partir de las “ciencias políticas de la democracia” liberar al mundo del peligro del comunismo.

Las ciencias políticas se inscriben en el plano de la democracia como parte indispensable de su desarrollo. Hablan, de acuerdo con Lasswell de ser una herramienta de gobiernos liberales y democráticos. Asumen pues, la democracia como elemento de desarrollo más no como fin último en sus objetivos. Siendo así, “es comprensible que la propuesta teórica que da origen a este campo de conocimiento, y que Lasswell concibe como una nueva ciencia política de la democracia, esté sustentada en una metodología multidisciplinaria esencialmente instrumental, orientada a superar el problema representado por las limitaciones y los obstáculos que una visión tradicionalmente fragmentada de las ciencias sociales impone. En este argumento radica su fortaleza pero también su debilidad.”¹⁷

De esta manera las ciencias de política tratan de enfocar la orientación hacia las políticas hacia tres puntos elementales:

¹⁷ Juan Carlos León y Ramírez. La construcción de espacios públicos en la democracia, tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencia Política, FCPyS, México, el autor, 2003 p. 73.

1. Los Métodos de investigación del proceso de política.
2. Los resultados de los estudios de políticas.
3. Los descubrimientos de las disciplinas que pueden aportar Contribuciones importantes para las necesidades de inteligencia del momento. ¹⁸

Así pues, vemos que se encuentra presente de manera permanente la importancia de la multidisciplinariedad de las ciencias de políticas y más importante aún la trascendencia que para su desarrollo habría de tener la información como parte integral de cualquier método instrumental. Haciendo hincapié en esto último la separación conceptual con las ciencias sociales aplicadas resulta evidente desde el principio. El policy análisis incorpora elementos novedosos para el contexto de la segunda posguerra en los Estados Unidos.

Esta exigencia para el campo científico social, derivada del sistema político y administrativo estadounidense, sería el alimento de un desarrollo académico singular. Encontramos pues características particulares de la vida universitaria anglosajona, provenientes a su vez de una conformación social que promueve por un lado, sociedades participativas, concientes de su relación constitutiva para con el gobierno y las leyes; provenientes de su tradición liberal. Y por otro lado de la autonomía intelectual de los centros de desarrollo científico, que si bien conjugan esfuerzos con el gobierno en tanto sus objetivos, no tienen ningún tipo de subordinación. Lo cual le dio capacidad de generar conocimiento con libertad, y así ser innovador por sí mismo, e innovar a la vez la generación de información y los procesos de política (policy) y no estar sujeto a las posturas oficiales, que de alguna manera podrían evitarla con fines de estabilidad. ¹⁹

Lasswell nos dirá de manera muy puntual:

“La orientación hacia las políticas tiene una doble dimensión: por una parte se enfoca al proceso de la política y por la otra hacia las necesidades de inteligencia del proceso. La primera tarea busca desarrollar la ciencia de la

¹⁸ Luis Aguilar Villanueva, op. cit. p. 61.

¹⁹ Al punto es necesario destacar que esta característica será definitiva en la orientación hacia el mercado que caracteriza hoy día los procesos de política en la unión americana, como podemos encontrar bajo la premisa de la reinención del gobierno que promueven Osborne y Gaebler.

formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La segunda tarea busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponibles a los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa generalmente las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología” ²⁰

De manera que “en sí mismas, las ciencias de políticas son aquellas de cuyo interés de conocimiento (y de intervención científica) es el proceso a través del cual se hace una política, se le elige. Pero sin perder de vista que el proceso decisorio es un hecho concreto, determinado, relativo a problemas públicos precisos.” ²¹ Esos problemas específicos para Lasswell son aquellos relativos a “los problemas fundamentales del hombre en sociedad.” ²² De manera que “El enfoque científico de políticas, además del conocimiento del proceso de hechura de políticas, implica reelaborar y evaluar el conocimiento, procedente de cualquier fuente, que parezca tener un peso importante en los problemas de las principales políticas del momento.” ²³ Al tiempo que toma como marco de referencia “el contexto completo de los eventos significativos (pasado, presente y prospectivo) en que el científico está viviendo”.

El primer acercamiento a la orientación y ciencias de las políticas que presenta Lasswell en 1951, deja la impresión de que su planteamiento está presentado en función de trascender en la historia y en el tiempo, capaz de transformar e incidir en el proceso histórico a partir de propuestas político – administrativas viables donde quiera que se pongan en práctica políticas. Siendo que la “meta última es la realización de la dignidad humana en la teoría y en los hechos.” ²⁴

²⁰ Lasswell, 1951; en Luis Aguilar Villanueva, op. cit. p.14.

²¹ Luis Aguilar Villaneva, op. cit. p. 47.

²² Esta distinción podemos entenderla en el contexto de la precariedad de los recursos y de la necesidad de utilizarlos de la forma más eficiente posible. Por lo que resulta necesario atacar los problemas verdaderamente urgentes para la sociedad. La seguridad aparece como elemento fundamental, por lo que la democracia en el orden de importancia nacional aparece como indispensable frente a la amenaza surgida de la segunda posguerra ejemplificada y caracterizada por la URSS y el comunismo.

²³ Luis Aguilar Villanueva, op. cit. p. 101

²⁴ Ibidem; p. 103.

En los años posteriores a la guerra, las ciencias sociales tuvieron que reconfigurar sus posturas y planteamientos, dado que el peligro había disminuido, los recursos con los que se apoyó en un principio los centros de investigación se vieron mermados de igual manera. Sin embargo la guerra contra la pobreza que emprenderán los gobiernos de Kennedy y Johnson necesitarían de nuevo la investigación en ciencias sociales con la finalidad de apoyar la creación de programas de bienestar social correctivos, que si bien fueron orientados a problemas sustantivos como la educación y la vivienda, no contaron con la información adecuada de las causas de la pobreza y los efectos que provocarían la implementación de dichos programas.

Las ciencias sociales en los Estados Unidos comenzarían así un proceso de aprendizaje a partir de la sujeción empírica de los supuestos de las llamadas ciencias de políticas. Aunque con resultados muy discutidos, las lecciones para el análisis de políticas fueron claras, “se descubrió la importancia de la buena información. Se encontró que la implementación era crítica (...), se supo que los problemas sociales eran mucho más complejos de lo que antes se había creído.”²⁵

La mala administración en la guerra de Vietnam, demostró que la toma de decisiones racional era inadecuada en la arena política que las medidas cuantitativas no eran confiables para fines de planeación, lo esencial de tomar en cuenta el cambiante panorama político. La naturaleza innovadora del análisis de políticas reforzó el carácter incremental de la toma de decisiones estadounidense.²⁶

Es así como veinte años después del nacimiento de las ciencias de políticas en el texto “la Concepción emergente de las ciencias de políticas” el mismo Lasswell presenta una versión más acabada de las ciencias de políticas al atribuirles la necesidad de cumplir con tres atributos. “Primero, contextualidad: las decisiones son parte integrante de un proceso social mayor. El segundo es la orientación hacia problemas: los científicos de políticas hacen suyas las actividades

²⁵ Ibidem.

²⁶ Posteriormente Watergate por un lado planteó de manera desagradable la cuestión de la moral en el gobierno, de manera que se incluyeran en términos operacionales en el ejercicio de las políticas públicas. La crisis de energéticos de 1973 y 1978, mostró de manera especial la necesidad de argumentar adecuadamente el análisis técnico de acuerdo al público al que estuviera orientado y al contexto político y social en que se definieran las políticas.

intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas. Tercero, diversidad: los métodos utilizados son múltiples y diversos.”²⁷

El papel de la información se hace relevante en ese sentido y se refleja en la especialización vista a través de la posibilidad de comprender y abarcar escenarios de acción más amplios, “hacia la generalización característica de las ciencias de políticas. Es ese sentido, las ciencias de políticas se resumen en “ciencias interesadas en el conocimiento del proceso de decisión y en el proceso de decisión.”²⁸

La importancia del conocimiento recae en el científico de políticas, en quien se busca tenga las capacidades de “dominar las habilidades necesarias para lograr decisiones ilustradas en el orden público y civil.”²⁹ El especialista es indispensable en la conformación de las políticas, de su impacto así como de sus alcances, puesto que depende de sus habilidades. Quien domine estos dos conocimientos podrá, de acuerdo con Lasswell orientar el curso de las políticas y de sus objetivos. En ello presenta el riesgo permanente de la alteración del orden. Una de las principales críticas que caerán sobre la ciencia de políticas es precisamente que su carácter científico, en tanto conocimiento, pudiera emplearse en cualquier situación y con cualquier objetivo. Las capacidades instrumentales del enfoque de política pública con su carácter transformador de la historia pudieran ser empleados incluso por los propios comunistas o bien estar condicionadas por oligarquías dominantes, lejanas de los gobiernos liberales que concibió Lasswell en un principio.

A “la propuesta de Lasswell seguirán dos reacciones del medio académico de su tiempo. Los que no aceptarán la ínter disciplina, aunque simpatizarán con el

²⁷ Ibidem; p. 110

²⁸ A lo que se refiere Lasswell con los conceptos “Knowledge of alude a la tarea de conocer el proceso de decisión de la política (...) busca saber cómo y por qué es que determinados problemas son calificados de públicos y a otros se les niega tal calidad, cómo y por qué el gobierno incluye ciertos problemas en su agenda y excluye otros; como y por que los percibe y define de una cierta manera y deja de lado otras definiciones plausibles. (...) (Mientras que Knowledge in) significa la tarea de incorporar los datos y los teoremas de las ciencias en el proceso de liberación y decisión de las políticas, con el propósito de corregir y mejorar la decisión pública.” Luis Aguilar Villanueva; op. cit. p. 52 – 53.

²⁹ Ibidem.

mensaje de la contribución práctica de la ciencia social a la decisión política, y los que aceptarán la ínter disciplina y la idea de la contribución práctica de las ciencias.”³⁰

Más allá de la ínter disciplina la dualidad del concepto ciencias de política que en nuestro país causa tanta confusión aun hoy en día, en la década de los 60 y 70 Lindblom daba cuenta de las dos corrientes de pensamiento que se derivaron de ello. Cabe mencionar que incluso la dicotomía política – administración se vio fortalecida por estas dos posturas que llegaría a convertirse en antagónicas y representantes de dos escuelas de pensamiento cada una, por un lado llamados adoradores de números y por el otro los politiqueros. Estas corrientes serán las que lleguen a nuestro país en la década de los 80.

De acuerdo con Lindblom se presentan dos conjuntos de premisas, las corrientes “sinóptica” y “antisinóptica”. La corriente sinóptica pura se caracterizó por su identificación con el análisis de sistema como metateoría, el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión. La corriente antisinóptica pura se caracterizó por su identificación con el pluralismo como metateoría, el análisis contextual y de casos como metodología y la racionalidad social como criterio de decisión.³¹

Entre estas dos corrientes se presentó un conflicto sobre todo en el sentido de su aplicación a la realidad. El primero llegó a consolidarse como un modelo ideal aceptable, siendo entonces parámetro de comparación con la realidad en busca de su perfección, mientras que la corriente antisinóptica criticaba a la anterior por su falta de coherencia en el momento de contrastarla con la realidad. El choque entre lo factible, lo real, lo deseable y lo necesario se presentó en el centro de esta controversia que tenía a su vez como centro la capacidad de los modelos de toma de decisiones de recrear verdaderamente un catálogo de condicionantes y reacciones a partir de la cual medir el comportamiento del individuo en sociedad y prever su comportamiento.

³⁰ ibidem

³¹ Ibidem; p. 159

Junto a estas corrientes se presentan a la par debates entre las escuelas empírico analítica y neopluralista y el análisis de políticas como una ciencia o como un arte.

El problema que se encuentra en el fondo es la capacidad y las herramientas que ofrece el diseño de política pública para explicar la realidad tal y como afirma que puede hacerlo. La disputa entre la factibilidad técnica y metodológica del análisis de políticas contra la simplificación de variables para entender los complejos problemas del mundo real. Las pretensiones de la ciencia de política de cumplir con su promesa de multidisciplinaridad e interdisciplinaridad contra la capacidad real de concentrar los esfuerzos de las disciplinas y ciencias que convergen en la toma de decisiones.³²

Aun incluso podemos ver en el desarrollo de las ciencias de políticas un enfrentamiento entre estas y la ciencia política, pues parece ser que de la mano de la tradición antisinóptica, ejemplificada por Lindblom y Dahl, la ciencia de políticas concebida como “la ciencia de salir del paso” y “la solución del rompecabezas”, desde perspectivas instrumentales expertas de connotación casuística, su importancia radica en la posibilidad de que su adopción generalizada se traduzca en la construcción de formas modalidades más directas de liberación y participación ciudadana democrática horizontal, al modificar las estructuras de decisión jerárquica vertical pública que caracterizan a la administración gubernamental.”³³

El desarrollo de las políticas públicas en los Estados Unidos en las últimas décadas se ve caracterizada por su fragmentación en tradiciones como la sinóptica y la antisinóptica, en este sentido podemos ver el dilema al que se enfrenta el análisis de políticas. Lo más interesante es ver que el dilema se presenta a partir de las dos tradiciones que conceptualizara Lasswell como parte fundamental de la filosofía de las ciencias de políticas, la tradición humanista que diera lugar a los estudios de comportamiento y en cierto sentido a la multidisciplinaridad vista a partir de estos mismos enfoques, y por otro lado a la tradición científica que viera en los

³² La capacidad de lograr que Merriam buscaba originalmente en el sentido de lograr un catálogo de reacciones y posibles características del comportamiento humano en sociedad para solucionar los problemas más ingentes que aquejan al hombre en sociedad.

³³ Jun Carlos León y Ramírez, op. cit. p. 75

estudios empíricos un soporte fundamental para comprobar la viabilidad de la propuesta, que además le diera un lugar en el desarrollo de las ciencias sociales en los Estados Unidos de la segunda posguerra.

La perspectiva que se nos presenta a partir de la utilización de ambos conocimientos nos refiere sin dudas a la compleja relación entre la ciencia y el gobierno. No debemos olvidar que una de las intenciones y objetivos de las ciencias de políticas fue justamente conocer el proceso de toma de decisiones en el gobierno a fin de consolidar un sistema de Planeación como lo había pensado Merriam. Sin embargo podemos ver como, de acuerdo con algunos teóricos esta disciplina se alejó de la parte humanista y se conformó como una disciplina meramente tecnocrática.

Uno de los exponentes más sobresalientes de la tradición antisinóptica es Charles Lindblom, quien al respecto habla de *“La jaula de hierro de la tecnocracia”* como descripción de un proceso de política que más allá de desarrollarse solamente en tanto viabilidad técnica de la política como elemento sustancial para su elaboración e implementación, lo hace omitiendo consideraciones cualitativas en el manejo de la información. Con el cual se resta importancia al papel trascendental de la información y a la tapa crítica de la implementación y la evolución como partes del proceso, orientándolo en su lugar, en beneficio de la teoría, la metodología y los datos.

Este planteamiento surge junto con la “ciencia de salir del paso” como una crítica al desarrollo de las políticas públicas en el gobierno, mismas que se caracterizaron por los planteamientos de las corrientes sinópticas en tanto desarrollo científico, olvidándose, de acuerdo con Lindblom y Dahl, de los valores en el desarrollo del análisis. Aún más, la crítica postuló en el sentido de apuntar hacia los exponentes de la tradición sinóptica y los planteamientos que exponían en las aulas, argumentando que en el ejercicio de sus funciones de gobierno recurrían al incrementalismo que acusaban en otros escenarios. ³⁴ De manera tal que incluso

³⁴ Un ejemplo de ello es el éxito que tuvieron los economistas en este periodo a favor de la tradición sinóptica y la adopción del Sistema de Planeación y Presupuestación por programa (PPBS por sus siglas en inglés) durante los años de Kennedy y Johnson, años de sustancial incremento de economistas en el

“la metodología del análisis costo beneficio y de evaluación de programas fue, en muchos círculos gubernamentales, sinónimos de análisis de políticas.”³⁵

La crítica a los sistemas de cálculo y de control racional no encontró eco en el gobierno. Más en la década de los 60 Dahl y Lindblom elaboraron la teoría de la Elección Pública “como un movimiento que reclamaba que existían procesos de decisión similares al mercado en las arenas de política pública.”³⁶ El problema de los valores en el análisis se vio caracterizado por Aaron Wildavsky, decano de la Escuela de Graduados de Políticas Públicas en Berkeley quien señala de manera puntual lo que la tradición sinóptica pretendía en contracorriente sinóptica. Desde esta postura se debe buscar en todo momento que las políticas que hace el gobierno consideren que “sobre todo análisis de políticas se ocupa del mejoramiento de las preferencias de los ciudadanos respecto de las políticas que ellos –la gente- deben preferir.”³⁷

Poniéndolas en contexto, podemos entender mejor la necesidad de redefinir el análisis de políticas de la manera en como lo hace la tradición antisinóptica. Los sucesos de los años 60 y la inconformidad con el fracaso de el estado desarrollista y la crisis en la que se encontraba sumergidas la ciencias sociales en los Estados Unidos, perfilaban la necesidad de revisar la educación de las escuelas norteamericanas de políticas públicas “que solicitaba un énfasis mayor en el estudio de los contextos políticos y las estructuras organizacionales junto con los valores y la cultura política que representan.”³⁸

En estos planteamientos vemos de manera muy clara algo que se señalo desde el propio nacimiento de las ciencias de políticas, los problemas de la definición de los límites de las mismas en el espacio real de su aplicación. Y entendemos la complejidad de su análisis cuando se incorporan cada vez más dimensiones, niveles de análisis y conceptualizaciones nuevas a la dimensión original del proceso de políticas. Visto como virtud o como complicación para su

gobierno dedicados a la elaboración de política federal. Amacher, Tollison y Wille, eds., 1976 p. 37 en Luis Aguilar Villanueva. op. cit. p. 160.

³⁵ Ibidem.

³⁶ Ibidem, p. 168

³⁷ Wildavsky, 1979, p. 19, citado en Luis Aguilar Villanueva, op. cit. p. 171.

³⁸ Aguilar Villanueva, op. cit. p. 171

análisis, estudio y desarrollo, la riqueza de alternativas que ofrece el proceso le ha permitido adaptarse a los cambios de las ciencias sociales en los Estados Unidos, así como su incorporación en varios países europeos y latinoamericanos. El dilema que surge entonces es como se entiende el proceso de políticas en realidades diferentes. En el siguiente apartado veremos como se configuran las características de las ciencias de políticas en México.

1.2.- El estudio de política pública en México

El desarrollo de la escuela de política pública logra al paso de las últimas décadas del siglo XX traspasar las fronteras del gobierno de los Estados Unidos para darse a conocer en Europa primero, a través de Inglaterra y de España principalmente y luego en algunos países de Latinoamérica. Su incorporación a los campos disciplinarios y de conocimiento en latitudes donde la cultura y las instituciones políticas difieren de los preeminentes en la sociedad estadounidense, ha resultado particularmente difícil de encontrar eco en sus planteamientos.

Las ciencias de política se presentan como una herramienta técnica para comprender el proceso de toma de decisiones en el gobierno. Concentrado en el proceso de las políticas, la necesidad de estudiar la manera en como se relacionan gobierno y sociedad parece extraño en países en los que por su desarrollo cultural mantiene un orden político ajeno a esta comunicación.³⁹

Es Luis F. Aguilar Villanueva quien decide traer a la escena académica nacional el enfoque de política pública. Este se presenta a partir de la publicación de una serie de antologías que recopilan la traducción de una colección de ensayos y trabajos de las personalidades más distinguidas, que en los Estados Unidos trabajan y han desarrollado las políticas públicas. Así pues, política pública se entiende a partir de *“El estudio de las políticas públicas”* (en el que) se traducen textos frontales de su nacimiento y ensayos que reconstruyen su desarrollo, orientaciones, alcances y debilidades. En el segundo volumen, *La hechura de las políticas*, se traducen textos básicos y multicitados sobre la noción de política

³⁹ México se inscribiría en estos países en el año de 1992 cuando se comienza a hablar de una *nueva ciencia* en nuestras universidades

pública, los modelos de análisis y decisión de políticas, así como las polémicas ineludibles entre razón y transacción, cálculo y consenso, que son inherentes a la elaboración de políticas en sociedades plurales y competitivas. En el tercer volumen *Problemas públicos y agenda de gobierno*, desde la premisa de que la política pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales, se abordan las primera etapas y tramos de la hechura de la política: como los gobiernos forman su agenda y deciden que una cierta cuestión o demanda es de interés público; como definen y explican los problemas públicos a atender; como construyen y ponderan las operaciones de acción para encararlos. En el cuarto volumen, *La implementación de las políticas*, se traducen textos fundamentales sobre la puesta en práctica de las políticas; las mejores decisiones públicas pueden desfigurarse en su proceso de realización y, en consecuencia, cuáles estrategias seguir para evitar desvíos e incumplimientos.”⁴⁰

Si bien es cierto que en México desde 1976 la Maestría en Administración y Políticas Públicas del CIDE y en 1987 que se crea la primera Maestría en Políticas Públicas en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), la discusión pormenorizada y amplia del enfoque de política pública se presenta a partir de estos contextos que permiten la introducción al enfoque a un mayor número de investigadores, profesores y alumnos de diferentes universidades en nuestro país. De manera tal que incluso hoy los volúmenes de la antología se consideran parte fundamental de cualquier programa de los cursos de políticas públicas.

La lectura, hoy obligada para cualquiera que se interese en el estudio de las políticas públicas, de los cuatro tomos de la Antología de Política Pública compilada por Luis Aguilar Villanueva ofrece sin duda la introducción a los aspectos centrales del debate de las ciencias de políticas en los Estados Unidos. Como el mismo autor menciona en su obra, los libros tienen el objetivo de acercar a cualquier interesado en un campo disciplinario novedoso, siempre en construcción y por tanto nunca acabado acerca de la toma de decisiones en el gobierno.

⁴⁰ Luis Aguilar Villanueva. La hechura de las políticas. México, M. A. Porrúa, p. 8-9.

La antología de política pública ofrece un referente particularmente útil y didáctico para comprender el objetivo con el que surgieron las políticas públicas y como es que se presenta su consolidación en el desarrollo de la ciencias sociales en los Estados Unidos y sobre todo la manera en la que a lo largo de tres décadas su propia concepción va adquiriendo matices diferentes a la pretensión original, dada su interacción con el entorno en el que se presenta.

Aguilar Villanueva es particularmente enfático al mencionar que de ninguna manera es un campo de conocimiento acabado ni de que tenga pretensiones totalizadoras o excluyentes. Aparece como un referente importante de un nuevo campo de conocimiento que ofrece potencialidades muy particulares en el desarrollo de las ciencias sociales en nuestro país, particularmente de la ciencia política y de la administración pública por su relación sine qua non con el ejercicio de gobierno y por ende con el proceso de toma de decisiones.

El principal argumento con el que podemos identificar la “Antología de Política Pública” es el siguiente:

De acuerdo al desarrollo de las sociedades y de su relación con el Gobierno, ergo la conformación misma del Estado. Existe hoy en día una preocupación esencial por la manera en como son tomadas las decisiones en el gobierno, que parten de la emergencia de maximizar los recursos con los que cuenta el mismo y su rendición cuentas a la sociedad.

Es de particular interés verlo desde la perspectiva misma del gobierno, dado que los estudios realizados por las ciencias sociales los habían hecho desde nociones teóricas fuera del mismo, es así como se pretende que conociendo la dinámica e implicaciones que conlleva la toma de decisiones en el gobierno, los intereses que se aglutinan en torno a él y los actores involucrados, puede eficientar el procesos mencionado ante la necesidad de consolidar el ejercicio gubernamental y reforzar al Estado en su faceta de Estado de Bienestar.

A partir de ello pretende fomentar el desarrollo de la democracia a partir de la atención de “los problemas ingentes de la Humanidad” (Lasswell), identificados de manera tácita con los objetivos del New Deal. Las políticas públicas, vistas en ese

sentido, requieren como elementos instrumentales de la capacidad de identificar adecuadamente problemas concretos a partir de la mejor de las informaciones, que debe considerar como parte integral la correlación de base de datos; contextualizando la misma de acuerdo a las características del sistema social en el que se ubique, y junto con ello la identificación de actores variados.

De acuerdo a la tradición pluralista, esto le debe permitir al gobierno saber que la injerencia de estos sectores organizados de la sociedad puede incidir en la conformación de la agenda pública y de gobierno. Es en este sentido, de suma importancia la evaluación de la política así como la atención en su implementación a fin de que ésta pueda adaptarse en el tiempo y en el espacio a las características y modificaciones que inciden en los intereses de los involucrados, dado un esquema de racionalidad que habla de la maximización de estos intereses como parte fundamental del proceso; así como el objetivo mismo que persigue la política.

La pretensión es pues encontrar la mejor de las soluciones de entre una serie de acciones concatenadas a partir de la emergencia de reconocer soluciones específicas ante problemas particulares, son analizados a través del proceso de política, a partir de cualquiera de sus divisiones conceptuales en etapas o fases que el hacedor de política identifique.

La utilidad con la que son identificadas de origen las ciencias de políticas lo podemos ver claramente reflejado en el texto clásico de Graham Allison "Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos. Un estudio de caso." En este contexto podemos identificar los elementos básicos que constituyen la aportación principal del análisis de políticas a las decisiones reales del gobierno. A decir:

- Los estudios de caso como referente permanente en la construcción teórica posterior de las políticas públicas.
- La importancia de la identificación y conceptualización adecuada de los problemas a fin de no encontrar soluciones a problemas mal planteados y que finalmente no respondan a los objetivos establecidos, ergo el fracaso.
- La trascendencia de la información y de las fuentes a partir de la que se genera.
- Presenta de manera muy clara la discusión entre la viabilidad política y la factibilidad administrativa. La acción como política.

- La importancia de abatir incertidumbres.
- La idea de costos de oportunidad en la elaboración de las políticas en su vinculación permanente con el tiempo real de ejecución de la misma y la premura que apremia en la búsqueda de soluciones.
- Los límites de los modelos: racional, organizacional y burocrático por sí mismos y aislados de parámetros de correlación con la realidad cambiante, de ahí la importancia de la correlación de bases de datos y la generación oportuna de las mismas ante su inexistencia.
- La importancia para el enfoque de política pública de la existencia de la figura *del hacedor de políticas* en cuanto a su “sensibilidad para ver aspectos determinados de los hechos: su propensión a formular la interrogante de una manera y no de otra, su examen del problema conforme a ciertas categorías y o a otras, su preferencia por determinadas clases de evidencia, y su tendencia a resolverlos problemas usando un procedimiento y no otro” ⁴¹
- La necesidad de proyectar las decisiones al futuro a fin de vislumbrar el comportamiento de los actores involucrados de acuerdo a la elección de una alternativa de acción de otra.
- La utilidad que representa el enfoque para el gobierno de los Estados Unidos en términos de capacidades estratégicas con respecto a sus adversarios, es en este caso ejemplificados por el socialismo en la Guerra Fría. Por lo que podemos entender la relación entre el desarrollo de las ciencias políticas en las Universidades y el financiamiento del gobierno en su apoyo.

Esto es contextualizado “el mundo bipolar de la segunda guerra mundial, caracterizado por la paranoia cataclísmica de la era nuclear, el marcatismo y la obsesión del denominado mundo libre por la reconstrucción de la democracia.” ⁴²

1.3.- Configuración de racionalidad en las políticas como directriz de la hechura de políticas.

A lo largo de la antología vemos como es que se centra el debate en las capacidades argumentativas y explicativas de dos tradiciones de pensamiento que

⁴¹ Graham T. Allison. *Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos*, en Luis Aguilar Villanueva, op. cit. p. 167.

⁴² Juan Carlos León y Ramírez, op. cit. p. 73.

le dan al mismo tiempo cuerpo y particularizan políticas públicas. Por una parte encontramos la maximización de los recursos con los que cuenta el gobierno a fin de cumplir con las tres “e” esenciales de la administración, a decir eficiencia, eficacia y efectividad. Desde este punto de vista la capacidad de solución a problemas específicos por parte del gobierno es el punto central de la propuesta. En este sentido se instala la importancia de la información y la diferencia que su manejo implica en la elección a realizarse, así como el enfrentamiento de intereses en competencia permanente por su jerarquización. El enfoque racionalista. La discusión que se vierte en la Hechura de Políticas se refiere principalmente en función de las siguientes consideraciones.

Por racionalidad se entiende la búsqueda permanente por la maximización de intereses y beneficios como premisa fundamental y motor de acción de los individuos y actores en sociedad, partiendo de la información perfecta como constante. Así pues de acuerdo con Etzioni “La concepción racionalista de cómo se toman y deben tomar las decisiones es la más difundida. Un actor es consciente de un problema, define una meta, sopesa cuidadosamente los medios alternativos y escoge entre ellos de acuerdo con una estimación de sus méritos respectivos con referencia al estado de las cosas preferido.”⁴³

En ese mismo sentido, Forrester dice con respecto a la posición racional exhaustiva que “asume que los decisores tienen:

- un problema bien definido;
- una gama completa de alternativas a tomar en consideración;
- una información básica completa;
- información completa sobre las consecuencias de cada alternativa;
- información completa acerca de los valores y preferencias de los ciudadanos;
- todo el tiempo, la capacidad y los recursos.”⁴⁴

⁴³ Amitai Etzioni. La exploración combinada: *un tercer enfoque de la toma de decisiones*. En Luis Aguilar Villanueva, Luis. *La hechura de las Políticas*. México, M.A. Porrúa, p. 266.

⁴⁴ Forrester, John. *La racionalidad limitada y la política de salir del paso*. Ibidem; p. 137.

En su multicitado artículo, Charles Lindblom se refiere por su parte al método racional – exhaustivo u omnicomprensivo (a la raíz) como aquel en el que encontramos:

1. Clarificación de valores u objetivos, distintos de y usualmente previos al análisis empírico de políticas alternativas.
2. La formulación de políticas se basa en el análisis de medios – fines: primero se aíslan los fines, después se buscan los medios para lograrlos.
3. La prueba de una “buena” política es que se puede comprobar que es el medio más adecuado para los fines interesados.
4. El análisis es exhaustivo; se toma en cuenta cada factor pertinente importante.
5. Usualmente se basa en teoría. ⁴⁵

El enfoque racional no es del todo aceptado, de hecho las principales críticas que recibe el análisis de políticas se fundamentan en su crítica. Uno de los textos en los que podemos encontrar un análisis más detallado al respecto es el trabajo de John Forrester. En el trabajo se pregunta de manera fundamental la utilidad del enfoque racional exhaustivo para la toma de decisiones, sus principales críticas y objeciones, así como la necesidad de adaptarlas a las distintas condiciones que se presentan en escenarios reales toma de decisiones, a fin de puntualizar sus implicaciones prácticas.

De acuerdo con Forrester, las condiciones a las que enfrenta al decisor en la realidad son más complejas que lo que el enfoque racional exhaustivo supone, ante ellas éste aparece en un sentido idealista incluso. De esta manera, las condiciones a las que se enfrentan son más semejantes a.

- problemas ambiguos y mal planteados;
- información incompleta acerca de las alternativas;
- información incompleta acerca de los fundamentos y antecedentes del problema;
- información incompleta acerca de las consecuencias de las supuestas

⁴⁵ Charles E. Lindblom. *La ciencia de “salir del paso”*. Ibidem; p. 206.

alternativas;

- información incompleta acerca del rango y contenido de los valores, preferencia e intereses, y
- tiempo, habilidades y recursos limitados. ⁴⁶

Para el objetivo de este trabajo no considero indispensable presentar los pormenores del debate acerca de la racionalidad en la toma de decisiones. Lo que me interesa resaltar es el debate mismo como parte de la concepción tradicional de política pública en cuanto maximización de intereses y los puntos concentrados que esto supone. Sin embargo, a fin de no dejar de lado estas consideraciones, me parece importante señalar las acepciones de racionalidad que se discuten en la Antología. Estas se encuentran muy explícitas en la Tabla que presenta John Forrester, expuesta a continuación. ⁴⁷

De manera puntual me interesa resaltar una parte central del debate en cuanto a racionalidad. Lindblom en su texto “La ciencia de salir del paso” contrapone al modelo racional el modelo de comparaciones sucesivas limitadas (por las ramas) que comúnmente se conoce como el enfoque incremental (ista), cuyos planteamientos básicos nos remiten a:

1. En lugar de una revisión y evaluación que incluya todas las alternativas, los decisores centran su atención sólo en aquellas políticas que difieren incrementalmente de las políticas existentes.
2. Sólo se toma en consideración un número relativamente pequeño de políticas alternativas.
3. Sólo se evalúa un número restringido de consecuencias “importantes” en cada política alternativa.
4. El problema al que se enfrenta el responsable de la toma de decisiones es constantemente redefinido: el incrementalismo permite una infinidad de ajustes entre los fines y los medios y viceversa, cosa que hace que el problema se vuelva, efectivamente, mucho más manejable.

⁴⁶ John Forrester, op. cit. p. 324.

⁴⁷ John Forrester. La racionalidad limitada y la ciencia de salir del paso. En Luis Aguilar Villanueva. *La hechura de las Políticas*. México, M. A. Porrúa, 1992, pp. 324

5. En consecuencia, no existe una sola decisión o una solución correcta del problema sino “una serie interminable de intentos y acercamientos” a las cuestiones mediante análisis y evaluaciones sucesivas.
6. El modelo incrementalista de toma de decisiones se describe como remediador, reparador, orientado mejoría de las imperfecciones sociales concretas del presente más que al desarrollo de metas sociales futuras. ⁴⁸

Este análisis parte de supuestos más concretos y cercanos las condiciones naturales en las que debe desenvolverse el análisis de políticas. Partimos de información inexacta, dada las propias capacidades del analista. Es decir, de acuerdo con Lindblom “el método comparativo no tiene una necesidad tan grande de datos y dirige la atención del analista sólo a aquellos que son importantes para las elecciones finas que debe realizar el decisor” ⁴⁹, puesto que parte del supuesto de que como la política no se hace de una vez por todas; se hace rehace sin cesar. “La elaboración de políticas es un proceso de aproximaciones sucesivas a algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones.” ⁵⁰

La gran aportación del análisis incremental de Lindblom es que se olvida de consideraciones totalizadoras en el análisis de políticas y pone especial énfasis en las limitaciones intrínsecas en la construcción del conocimiento. ⁵¹ Lindblom pone en la discusión el problema de los valores traslapados en la sociedad y ante problemas complejos presentes en las mismas, así como los problemas de jerarquización que con lleva en la definición de un problema, así como en su solución cuando se encuentran en conflicto. Y centra esta complejidad a la noción de valores cuando difieren marginalmente.

⁴⁸ Charles Lindblom, *The intelligence of Democracy*. Op. cit. pp 144 – 148. Citado en Amitai Etzioni. *La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones*. En Luis Aguilar Villanueva, op. cit. p.p. 268 – 269.

⁴⁹ Lindblom, op. cit. p. 222

⁵⁰ *Ibidem*. p. 219.

⁵¹ Este, si popper tiene razón se presenta a partir de aproximaciones y confrontaciones permanentes y constantes entre los supuestos teóricos con los que nos explicamos parte de nuestra realidad y la realidad misma, siendo que esta se encuentra en permanente cambio y transformación.

Pone especial énfasis en que el analista de políticas no debe ser un experto en todas las políticas posibles ni por ello puede anticipar todas las repercusiones ni el impacto de una política y los efectos de todos los programas que se encuentran vinculados en ella.

Dadas la “limitaciones de las capacidades intelectuales humanas y de la información disponible (pues) acotan la capacidad del hombre y hacen que no pueda ser integral.”⁵² Así pues “el método de las comparaciones limitadas sucesivas, la simplificación se logra sistemáticamente de dos maneras. Primero al limitar las comparaciones entre las políticas a aquellas que difieren relativamente en poco de las políticas en curso en la actualidad; (pues de ésta manera) se requiere sólo estudiar aquellos aspectos en los que la alternativa propuesta y sus consecuencias difieren del *statu quo*.”⁵³

El incrementalismo que propone Lindblom supone una serie de cambios pequeños y sensibles en las políticas. Dado que es un proceso permanente son modificaciones que son posibles de manera gradual pues “no son posibles ni la revolución, ni el cambio político drástico, ni siquiera grandes pasos, planeados con todo cuidado.”⁵⁴ De acuerdo con esta propuesta, lo que si es posible es “decidir a través de una sucesión de cambios incrementales, (dado que) evita de diversas maneras errores serios.”⁵⁵ Así pues:

- El conocimiento de las secuencias pasadas de los pasos de una política permite al decisor prever las consecuencias probables de pasos posteriores similares.
- No necesita intentar grandes saltos hacia sus objetivos, cosa que le exigiría predicciones más allá de su conocimiento y de cualquier otro, por que no espera que su política sea la resolución final de un problema.
- Es capaz de comprobar sus predicciones previas al dar el siguiente paso.

⁵² Ibidem, p. 214

⁵³ Ibidem, p. 213

⁵⁴ Lindblom, Charles E. *Todavía tratando de salir del paso*. En Luis Aguilar Villanueva, *La Hechura de las políticas*, p. 227

⁵⁵ Lindblom, op. cit. p. 220

- Con frecuencia puede poner remedio con bastante rapidez que si la política avanzara en trancos más drásticos y espaciados en el tiempo. ⁵⁶

Una de las críticas más interesantes al enfoque incrementalista es el que expone Amitai Etzioni en su texto “La exploración combinada”, que tiene la pretensión de proponer una alternativa entre las deficiencias de los modelos incremental y racionalista, a partir de su combinación Etzioni afirma que “La estrategia seguida en la decisión no está determinada ni por los valores ni por la información, sino por las posiciones y las relaciones de poder entre los responsables de la toma de decisiones.” ⁵⁷

La exploración combinada “es tanto una descripción de la estrategia que utilizan de hecho los actores en una gran variedad de políticas, como la estrategia que deberían seguir los actores reales (...) ofrece una forma de proceder particular en la recolección de la información (como por ejemplo, examinar las condiciones climáticas), una estrategia de asignación de recursos (por ejemplo, “siembra de nubes”) y (...) directrices para vincular la recolección de información y la asignación de recursos.” ⁵⁸

⁵⁶ Como podemos ver, la discusión entre las corrientes sistemática y antisistémica está presente a lo largo del desarrollo de las ciencias políticas. En este caso en particular, lo que Lindblom presenta en su propuesta es la discusión entre las capacidades del analista de políticas ante la solución de problemas complejos en la realidad. La capacidad de los supuestos teóricos en los que se sustentan las ciencias de políticas Lindblom lo caracteriza como el enfoque de “ir a la raíz”, del cual dicen partir, de acuerdo con su apreciación, la mayoría de los analistas de políticas mientras que en su ejercicio recurren a lo que él llama “andarse por las ramas”, en el que si bien es necesario conocer la teoría “necesita conocer sólo las consecuencias de cada uno de los aspectos en los que las políticas difieran una de otra” ante la premisa de que en el trabajo de administrador la decisión de elegir entre una política y otra parte de un análisis incremental de las mismas con respecto a la política actual pues en esencia es la misma política que se encuentra en permanente adaptación de los cambios en el entorno. Lindblom ve poca utilidad en conocer todos los aspectos y todas las consecuencias de cada aspecto de cada política (información perfecta de acuerdo al enfoque racional – exhaustivo) pues es parte del referente principal de la política actual que por se ya contempla la puesta en práctica y los resultados que ofrece en muchos de esos aspectos, por lo que el cambio incremental se acerca más a las propias capacidades intelectuales y físicas reales de cualquier analista de políticas y a lo que su trabajo demanda, que lejos de requerir cambios drásticos y revolucionarios pretende el mantenimiento de cierto estatus quo. No debemos olvidar que las propuestas del New Deal pretenden de manera particular la estabilidad en las sociedades, luego de una época de crisis e incertidumbre.

⁵⁷ Amitai Etzioni, op. cit. p. 280.

⁵⁸ La inclusión de la asignación de costos es el punto de encuentro entre los dos enfoques, si observamos con atención, lo que vemos en el enfoque combinado es una propuesta que observa con mayor

Así pues, de manera concreta “el incrementalismo reduce los aspectos no reales del racionalismo, limitando los detalles en las decisiones fundamentales; la contextualización del racionalismo permite que se superen los aspectos conservadores del incrementalismo explorando las alternativas de largo alcance. Las pruebas empíricas y los estudios comparativos de la actuación de los decisores muestran un tercer enfoque que es al mismo tiempo, más realista y más eficaz.”⁵⁹

Etzioni pone el acento en una circunstancia particularmente interesante para el enfoque de política pública. El examen combinado debe ser flexible dada la característica mudable permanente del entorno en el que aplica. Esto que parece una aseveración común, puesta en contexto proyecta un cambio en la concepción de la propia sociedad y de sus capacidades de exploración y control y las

detenimiento la complejidad de los problemas a los que se enfrenta el analista de políticas. Su labor no solo concentra en el análisis y búsqueda de información y su correlación con el medio. Contextualizándolo o no de acuerdo al sistema en el que lo identifiquemos; ni en la solución de problemas complejos incrementalmente o no, aislados referente fundamental de los recursos. Lindblom hace un acercamiento a esta noción cuando defiende la propuesta de política incremental, pues permite entre otras consideraciones el gasto inútil de recursos y tiempo en el análisis de información que no tendrá mayor significación en la toma de decisión final entre una política u otra, dado que éste se limita a la sola comparación incremental con la política actual. Este enfoque coincide con Etzioni en este sentido, mas difiere en el sentido de que “no se puede ver la realidad como una línea recta donde cada paso hacia la meta conduce directamente a la siguiente y donde la acumulación de pequeños avances resuelve efectivamente al problema. Con frecuencia, lo quedas de el punto de vista incremental resulta un paso que aleja de la meta (“que empeora las cosas”), resulta ser desde una perspectiva más amplia el paso en la decisión correcta, como cuando permite que la temperatura de un paciente se eleve para acelerar de esta manera su recuperación”. Ibidem, p. 274 – 276.

La complejidad que añade Etzioni parte de la posibilidad de transformaciones en el entorno y la de que la sucesión de medias incrementales no coinciden más en el mismo, siendo que el monto de los gastos y la decisión de cómo asignarlos varía a lo largo del tiempo. De manera que “para una toma de decisiones eficaz requiere que esporádicamente, o a intervalos establecidos, se intensifique la investigación de sondeo detallado para revisar los peligros y riesgos “obvios”, incluso si son remotos, y se reflexione sobre mejores líneas de ataque al problema”. De forma tal que no se analicen permanentemente todas las variables n consecuencias de cada parte de la política y de su incidencia como lo propone el análisis racional, ni que se pretenda seguir una sola línea de decisión como lo plantea el incrementalito simple, sobre todo en este caso, partiendo del supuesto de que las decisiones son tomadas adecuadamente desde el principio y que el problema de alguna manera permanece constante, aunque con ciertas modificaciones. Sin considerar por ejemplo la incidencia de variables externas o de única vez, que requieren el tipo de consideraciones de investigación plantea Etzioni, y por ende acciones de recursos para ello que se ajusten a la cantidad de recursos disponibles.

⁵⁹ Ibidem; p. 227

derivaciones que de ello debe hacer el analista político en tanto que la intención, facilidad y recurrencia con respecto a la planeación tiene como referente “Las naciones en desarrollo, con una capacidad de control mucho menor que las modernas, tienden a descansar más en la planeación, aunque al final tengan que ejecutar sus planes de manera incremental. Por el contrario, las modernas sociedades pluralistas, cuya capacidad de exploración y control es mayor, al menos en algunas áreas suelen planear menos. (...) Mientras que todas tienen mayor capacidad de explotación y control en comparación con las sociedades modernas difieren claramente en su capacidad para lograr el consenso.”⁶⁰

El ingrediente de búsqueda de consenso como parte integral de la toma de decisiones en sociedades plurales y democráticas será una manera de argumentar mayor viabilidad en su propuesta que la incremental, al vincularla con el modelo de planeación que subyace en totalitarias. Si embargo, el énfasis particular que pone en la sociedad como elemento fundamental en política pública será una aportación muy interesante. La caracterización que presenta de una sociedad capaz de resolver sus problemas o “sociedad activa”, que se refiere a:

1. Una mayor capacidad para construir el consenso, incluso mayor a lo que señalan las democracias.
2. Medios de control más eficaces, aunque no necesariamente más numerosos, que los que utilizan las sociedades totalitarias (que pueden lograrse mediante el avance del conocimiento tecnológico y mejores analistas derivados de las ciencias sociales).

⁶⁰ Ibidem, p. 281. Más allá de estar o no de acuerdo con la noción de “sociedades modernas” y “sociedades atrasadas” que plantea Etzioni es de resaltarse el papel que le concede a la participación en las sociedades como ingrediente fundamental de sus capacidad de generar consensos en tanto las políticas y su orientación. De una manera lógica derivamos que a partir de sociedades plurales en las que la participación de la sociedad reconoce diferentes niveles y de apreciación de los problemas y genera capacidades diferentes de enfrentarse a ellos a partir de interés múltiples, la capacidad de las políticas de generar consensos en cuanto a los objetivos de la misma y en cuanto manera en como son interpretados y atacados será más difícil que en un contexto en el que “las Crisis” de alguna suerte concentra la atención a la solución de un problema de manera urgente. También es de resaltar que el ingrediente discursivo no está lejano de la propuesta de Etzioni, la vinculación que hace entre este último punto y el marco democrático como ingrediente fundamental del desarrollo de las sociedades en comparación con sociedades totalitarias a las que vincula con el “desperdicio de recursos, la sobre planeación ya ajuste posterior para modelar las expectativas. Ibidem; p. 282. Mientras que en las “democracias”, en las que se busca primero obtener consenso y después actuar, con realizaciones menos ambiciosas y a más largo plazo.” Ibidem; p. 282.

3. Una estrategia de exploración combinada que no sea tan racionalista como la de las sociedades totalitarias ni tan incremental como la estrategia que defienden las democracias. ⁶¹

Podemos ver hasta ahora que, salvo consideraciones como las que tiene Etzioni y como veremos enseguida Giandomenico Majone, una de las premisas fundamentales que hasta ahora hemos considerado traducen el análisis de políticas y política en su estricto sentido instrumental y relacionado directamente con el proceso de toma de decisiones. Podríamos decir entonces que, a partir de este acercamiento, “política” es entendida a través de las *Antologías de Política Pública* como:

Reglamentos y programas gubernamentales, considerados individualmente o en su conjunto, esto es, productos de las decisiones de autoridad de un sistema político. Puede tomar la forma de leyes, órdenes locales, juicios de corte, órdenes ejecutivas, decisiones administrativas y hasta acuerdos no escritos acerca de lo que se debe hacer ¿. Por política suele entenderse un conjunto o secuencia de decisiones más que una decisión singular acerca de una acción de gobierno particular. Algunos la entienden como decisiones de fines y preferencias y la distinguen de las decisiones relativas a los medios para alcanzar los fines ?. Otros, en contraste, consideran que la política incluye los medios y los fines. En algunos contextos denota decisiones de objetivos a largo plazo o directrices generales de acción gubernamental que guían las acciones de corto plazo en situaciones específicas. ⁶²

En ese sentido Majone nos recordará que “en términos de visión recibida, resultan sinónimos la hechura ideal de políticas, la toma de decisiones racional, solución racional de los problemas y al análisis de políticas.” ⁶³ Así pues si bien es cierto que las políticas tienen un ingrediente indispensable que implica la toma de decisiones entre una política y otra a fin de solucionar un problema en particular, ya

⁶¹ Ibidem, p. 282

⁶² Plano, et al. 1973, p. 311. En Luis Aguilar Villanueva. *La hechura de las políticas*. p. 24

⁶³ Davis Braybrooke, y Charles E. Lindblom A strategy of decision. Nueva York: The Free Press, 1963, citado en Luis Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*, p. 343

sea complejo o no, en sociedades modernas o atrasadas, desde cualquier enfoque de los que analizan el proceso de política. Sin embargo esta no es su única acepción, ni resumen contenido principal. “Hay un notable fenómeno contemporáneo que Wildavsky llama “la reciente autonomía del ambiente de las políticas” – es decir, estas se convierten en su propia causa. Este fenómeno revela muy claramente los límites del análisis de decisiones como una aproximación general al estudio de las políticas.”⁶⁴

El argumento principal al que Majone hace referencia a que “las políticas presentan características que están enteramente ausentes en las decisiones, poseen cierta cualidad de liberación, de permanencia relativa y la posibilidad de desarrollo doctrinal.”⁶⁵ Además de la referencia al carácter personalista que el enfoque de de decisión le refiere al análisis de políticas pues de acuerdo con “el decisor de la teoría de decisiones, como el consumidor de la teoría económica, es el único juez y ejecutor de sus propias decisiones (aunque) casi siempre hay necesidad de explicar la decisión y persuadir a otros para que la acepten. (Así pues) las políticas y las decisiones, también a este respecto difieren significativamente, ya que los argumentos posdecisión, aunque son irrelevantes para la lógica de la elección, son parte integrante de la elaboración y desarrollo de las políticas”.⁶⁶

La argumentación en las políticas nos dará un parámetro de referencia más amplio que la simple toma de decisiones. Añade a la complejidad del argumento central de políticas la necesidad de la argumentación como parte integral de su análisis ex ante, durante, y ex post con la intención de proyectar los cursos de decisión que forman parte de las políticas más allá de los expertos en políticas y con ello ligarlo de alguna suerte con el desarrollo de Etzioni. Los ciudadanos participantes en la sociedad requerirán del conocimiento de la manera en cómo son afectados sus intereses a partir de las consecuencias y derivaciones de las políticas mismas en el espacio y el tiempo en que actúan. “Por esta razón, los responsables de las políticas necesitan, además de análisis prospectivos (predecisión), análisis

⁶⁴ Aaron Wildavsky. *Policy as Its Own Cause, an Speaking truth to powe: Policy Analysis as an art and Craft*, Boston, 19. Citado en Majone, Giandomenico. *Los usos del análisis de políticas*. En Luis Aguilar Villanueva, op. cit. p. 38.

⁶⁵ Giandomenico Majone. *Los usos del análisis de políticas*. Ibidem; p. 348

⁶⁶ Ibidem, p. 349.

retrospectivos (posdecisión), y probablemente más. Que la mayoría de los analistas rehuyan esta clase de análisis sólo puede explicarse por las restricciones que suscita la visión recibida en sus mentes.”⁶⁷

Para Majone, el análisis de políticas se acerca más al trabajo artesanal. Para ello parte nuevamente de la crítica a los esquemas de información perfecta de los distintos enfoques racionales, para derivar de ello el objeto central de las políticas. De acuerdo con ello, “Si un analista cuenta con toda la información importante excluyendo el conocimiento completo de las consecuencias de todas las alternativas posibles, y partiera con un conjunto dado de objetivos, de modo que las decisiones fueran casi automáticas, entonces el problema control del análisis políticas desde, luego, sería puramente lógico: encontrar la mejor asignación de los medios disponibles entre los distintos objetivos. Pero cuando el analista sólo conoce imperfectamente los objetivos y las restricciones, cuando sus datos son de dudosa confiabilidad y cuando las acciones no se siguen automáticamente de las decisiones, la lógica pura no es más ni menos importante para la hechura efectiva de las políticas que la lógica formal para la práctica de la reingeniería.”⁶⁸

Las políticas como artesana no solo consideran el estudio analítico de los problemas y de la información discrecional con respecto de la problemática en particular de una política. “La concepción del análisis como artesanía proporciona categorías (datos, información, herramientas, evidencia, argumento) que son aplicables a cualquier tipo y estilo de análisis, así retrospectivo, descriptivo como prospectivo, argumentativo como “científico”.”⁶⁹ A partir de ello la concepción del analista y de su trabajo se modifica dadas estas pretensiones, de forma que “el trabajo del analista puede describirse en términos de categoría como problema, datos, información, evidencia, herramientas y argumentos (...) en vez de objetivos, alternativas consecuencias y elección.”⁷⁰ A partir de estos supuestos Majone pone sobre la mesa de discusión las limitaciones institucionales que se ciernen sobre el

⁶⁷ Ibidem.

⁶⁸ Ibidem, p. 350

⁶⁹ Ibidem, p. 356. Para ello resulta indispensable hacer una diferencia entre argumento, evidencia, persuasión, hechos, acontecimientos, datos y conocimiento. Por el momento no se explicarán a detalle dado que se retomará de manera importante la obra de Majone “evidencia, persuasión y argumentación en el análisis de política pública” en el tercer capítulo de este trabajo.

⁷⁰ Ibidem, p. 365

campo de libertad de elección bajo solamente los supuestos referidos simplemente al carácter propio de la decisión y las normas óptimas de decisión se enfrenta el analista de políticas.⁷¹

1.4.- Encuentros y desencuentros con la multidisciplinariedad

Una de las premisas fundamentales de la propuesta original de política pública de Lasswell se refiere al carácter multidisciplinario de las mismas. Sin embargo como podemos ver a lo largo de la lectura de “Las Antologías de Política Pública”, en el desarrollo de las mismas no han sido un referente constantemente retomado. Al concentrarlo en el proceso decisional, como nos dice Majone, de ha limitado su desarrollo en un sentido instrumental y estratégico, olvidando del carácter artesanal de las mismas. Así pues, es difícil entender como se orientarán las políticas públicas a la solución de los problemas del hombre en sociedad, a partir de esquemas de racionalidad y de toma de decisiones.

La intención de Lasswell con la multidisciplinariedad de las ciencias sociales tuvo un efecto íntimamente relacionada con el contexto de crisis fraccionaria de las mismas en los Estados Unidos a mediados del siglo pasado. Como tal, ha sido difícil reunir y hacer que confluyan en un sólo interés campos científicos tan complejos, con agendas y pretensiones históricas tan particulares como las llamadas ciencias sociales. Si bien el llamado de las políticas públicas no ha logrado consolidar enfoques multidisciplinarios, la interdisciplinariedad es algo patente y difícil de negar en su desarrollo. No es algo intrínseco a la teoría sobre la que se sustenta su análisis, lo que le ha dado este carácter y como puede observarse en la antología que compila Luis Aguilar, no se encuentra en el centro del debate.

Es en consideraciones empíricas en tanto necesidades surgidas del mismo contexto del desarrollo paralelo de las ciencias sociales, las políticas públicas y su vinculación con los centros de toma de decisiones en el gobierno de los Estados Unidos, en donde se encuentra la raíz de su carácter interdisciplinario. El centro de este argumento nos remite necesariamente a lo que el mismo Lasswell se referirá

⁷¹ Estas consideraciones aparecen en el texto “la factibilidad de las políticas sociales” bajo la premisa de la elección individual y la elección individual y la elección colectiva y la evaluación crítica de las propuestas en el análisis de políticas.

en 1971 como un “modelo del proceso de decisión” y lo entendió como una “secuencia de siete frases” o “siete resultados”: inteligencia, promoción, prescripción, innovación aplicación, terminación, evaluación.”⁷² De manera que “la consideración de la política como proceso de varias y complejas etapas ha propiciado también que las diferentes ciencias participantes hayan terminado por concentrar su investigación en específicos tramos del recorrido de la política.”⁷³

1.4.1.- Las etapas del análisis de políticas

Desde el mismo Lasswell, se ha convertido en un referente constante la separación del policy process en etapas, niveles; ya bien considerado como un proceso cíclico (Wildavsky), marcos de análisis (Hogwool y Gunn), interrelacionado y en conjunción con otros diseños posteriores como claramente vemos en Duna (1981) e inclusive textos tan contemporáneos como la propuesta de Bardach (1998), a fin de establecer modelos que orienten y definan el curso de acción elegido en una política. En ellos se han incluido a lo largo de las últimas décadas conceptos y referentes comunes como:⁷⁴

- Policy initiation acuñado en la década de los 60, cuando los gobiernos reformistas de Kennedy y Johnson declararon la llamada “Guerra contra la Pobreza” ante la necesidad sentida de “actuar y revertir una historia vergonzosa de injusticia discriminación (que) obligaba a localizar los aspectos más graves de la cuestión social y a describir sus factores

⁷² Aguilar Villanueva, op. cit. p. 16

⁷³ Ibidem, P. 19

⁷⁴ A continuación se presentan varios fragmentos entrecomillados integrados en el texto que corresponden a la referencia siguiente: Luis Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*; p. 17-20. Con la finalidad de no repetir una misma cita textual y darle continuidad a su lectura se aclara que todas corresponden a esta misma referencia. Asimismo es puntual señalar que, respetando el espíritu del autor, los términos se retoman de manera íntegra de la referencia señalada. Visto de ésta manera, ofrece una señal importante acerca del impacto que generan las políticas públicas en México. Como mencionaremos más adelante, parte integral del rechazo inicial que provoca estudio en nuestro país se refiere a las confusiones derivadas del uso de esta nomenclatura, misma que es con la que se insertado su estudio y referencia a partir de los textos de las Antologías de Políticas Públicas. Como podemos evidenciar en la obra de autores como Omar Guerrero, parte integral de la discusión inicial se refirió al sentido que con que la terminología empleada perfilaba de alguna la intencionalidad y objetivos de a propuesta. Aun hoy la discusión parece permanente, el énfasis en los programas reestudio de política pública acerca de si son ciencias de las políticas o política pública es reflejo de las complicaciones que esta situación derivó en México.

causales determinantes (para) diseñar programas de acción que trataran de removerlos o atenuarlos.”

- La policy evaluation, que surge ante la corroboración de los fracasos de la política social instrumentada, al dejar ver “incumplimientos, dispendios, improvisaciones, ineficiencias”, con la intención de dimensionar los objetivos de acuerdo a los resultados, alcances propios de la capacidad instalada del gobierno y sus posibilidades.
- Policy implementation en la segunda mitad de los años setenta que, “rescató las cuestiones organizacionales y administrativas olvidadas, debido a la importancia que se otorgaban al análisis, diseño elección de las operaciones.”
- Policy termination. Que surge de “los pobres éxitos de la activa presencia gubernamentales el campo de los problemas sociales, que tan abrumadoramente los estudios de evaluación e implementación mostraban (que) llevaron a preguntarse sobre su no era razonable dar por terminado ciertos programas”.
- Policy management. Que se instala en el contexto del redimensionamiento del Estado durante los años ochenta en la búsqueda por la eficiencia de la acción gubernamental. “La atención se concentró entonces en la averiguación, el estado podría lograr que las políticas para el cumplimiento de sus funciones básicas fueran realmente eficaces y eficientes, con el resultado de invenciones nuevas y audaces políticas de intervención estatal, acaso innecesaria.
- Policy design. Que surgen en función de la gestión, luego del fracaso de políticas totalizantes orientadas a resolver los grandes problemas de la sociedad a partir del análisis y diseño de grandes políticas “se fue asentando la idea de que era mucho más relevante una dirección y gestión pública inteligente, capaz de eliminar deficiencias, desvíos, incumplimientos, particularmente en las políticas que se encargan de las funciones básicas del gobierno frente a los ciudadanos.” Que si lo observamos incluso cronológicamente es el lugar en el que se centre gran parte de la discusión vertida en las “Antologías de Política Pública.”

Estos conceptos de ven desarrollados por diversos autores a lo largo de los textos recopilados en la Antología. Al respecto, a decir de Aguilar Villanueva (en el estudio introductorio a “La hechura de las políticas”, el proceso de políticas no puede verse a partir de procesos lineales, más que la interpretación de los modelos derivados de ello, son un referente teórico importante como “dispositivo analítico, intelectualmente construido, para fines de modelación, ordenamiento, explicación y prescripción de una política.” ⁷⁵

Son solamente referentes útiles más no estrictos de la realidad, en la que se traslapan y normalmente se sobreponen, por lo que la separación del proceso de políticas no deja de ser algo artificial, que si bien útil no corresponde al ejercicio real que realiza el hacedor de políticas. Partiendo de ese referente lo que se pretende enseguida al incorporar la propuesta de Peter De León es solamente proporcionar una referencia acerca de la discusión que entorno a este punto se lleva a cabo en las ciencias sociales como parte del desarrollo del análisis de políticas. El debate en ese sentido no carece de relevancia, dado que usualmente deriva en la interpretación misma de lo que por políticas se entiende. Sin embargo, éste no es el espacio para plantear a detalle su comparación. La intención de este apartado es dar una muestra significativa del debate planteado en torno a las ciencias de políticas en los volúmenes de las Antologías de políticas públicas. Este si bien es un punto tratado, no se concibe en ellas como pieza nodal. La referencia que se toma de la Tabla de De León no es de ninguna manera arbitraria. Partimos de la misma consideración de Aguilar al plantearla como ejemplo de debate.

No podemos olvidar que un modelo del que podemos entender caracterizaciones de la realidad que parten de supuestos para ordenar ciertas características de la misma a fin de hacerlas explícitas a partir de darles cierto orden y continuidad a partir de un referente teórico determinado. Si bien es cierto que estos conceptos son parámetros de referencia importantes para identificar las diversas cauterizaciones del enfoque de políticas, no podemos darlo por acabado.

En este mismo sentido, aun la propia conformación de los tomos de las *Antologías* que las constituyen da por sí misma una visión de las etapas del

75

proceso de políticas. Así pasamos a la hechura, y Conformación de la Agenda de Gobierno. De acuerdo con su contenido podemos decir. Sin ánimo de ser exhausto que:

La construcción de la agenda pública implica la capacidad de los grupos organizados de la sociedad para hacer públicos, problemas, o como menciona Aguilar “situaciones problemáticas que no problemas en sí” ⁷⁶ dado la existencia de éstas no implica necesariamente la acción requerida del gobierno. Una agenda es entonces la priorización de intereses y de acciones para resolver problemas que se han conformado en esta agenda, de acuerdo ya sea de a los objetivos que persiga el gobierno en su accionar público con respecto a la sociedad y/o a la injerencia de alguno grupos.

Particularmente parte de la importancia de la sociedad y el consenso, para entender a partir de ellos el énfasis que hace el enfoque de políticas en la construcción de la agenda. Este elemento en particular deriva en la asimilación de núcleos organizados de la sociedad que inciden de alguna manera en la conformación de la agenda pública y de gobierno a partir de su injerencia en la sociedad y en la identificación de problemas a fin de llevarlos a un interés público. La generación de consensos en este sentido es parte fundamental, pues expresa “la vitalidad o la flojedad de la vida pública en un sistema político dado.” ⁷⁷ Dado que es de esta manera que “a través de la palabra, el diálogo, la argumentación racional, la oferta de información, la invocación de las leyes, la retórica, el diseño de programas, en medio de la polémica y los malos entendidos, con aclaraciones y ajustes recíprocos, mediante acuerdos y negociaciones, los individuos y sus organizaciones buscan transformar sus intereses y necesidades particulares en asuntos de interés y utilidad para todo el conjunto del estado.” ⁷⁸

⁷⁶ El proceso de conformación de la agenda se refiere a grandes rasgos a la manera en como una situación problemática llega a entenderse como parte de la agenda pública, esto es lograr que sea considerado un asunto público, ergo de importancia para el público y la manera en como “el gobierno decide si decidirá o no sobre un asunto determinado asunto, en el que delibera y decide intervenir, aplazarse, intervención. Se trata entonces de la decisión que compromete o no a actuar al gobierno y, en consecuencia, poner o no en marcha toda su maquinaria de información, análisis, concentración, legislación, movilización, operación” Luis Aguilar Villanueva. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, M.A. Porrúa, 1993,p. 28.

⁷⁷ Ibidem, p. 26.

⁷⁸ Ibidem, p. 26.

Así pues “por agenda de gobierno suele entenderse en la literatura el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetivos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar.” ⁷⁹ Se traduce así en la competencia por ganar la atención del gobierno sobre algún asunto en particular sobre otros, la atención de unos grupos sobre otros. Es decir la manera en como el gobierno prioriza sus objetivos y sus acciones con respecto de una cuestión sobre otras.

La conformación de la agenda de gobierno no es de ninguna manera privativa del análisis de políticas. Este es un elemento esencial en el ejercicio de gobierno como la manera de decidir el grado atención que le concede a determinados problemas. Lo que le incorpora el análisis de políticas es la posibilidad de entender cómo es que se presenta la injerencia de algunos grupos organizados de la sociedad para incorporar sus asuntos a la agenda pública.

Agenda supone por la priorización de asuntos sobre otros a fin de asignar recursos ya sea financieros, materiales y humanos para su solución, es la movilización de las energías del gobierno así como de sus capacidades tras la decisión de actuar o no con respecto a un asunto en particular.

Partimos entonces de una estrecha relación entre el gobierno y la sociedad, en el marco de las responsabilidades y atribuciones del Estado moderno establecidas en la Constitución del mismo. Así pues existen ciertas circunstancias en las que el Estado a través del Gobierno tiene que decidir por mandato legal. Es decir nos engloba entonces una gama de valores, que son los que le dan cuerpo y razón de ser al Estado mismo y a la sociedad. Los valores parten de la constitución de la sociedad e instituyen al Estado con un marco valorativo que esta obligado a cumplir. Luego, existen campos como salud y seguridad que per se corresponde al estado vigilar. El Gobierno se traza estrategias, planes proyectos en los que se incluyen políticas como medio instrumental para llevara cabo estas obligaciones.

⁷⁹ *ibidem*, p. 29.

Sin embargo en Sociedades plurales, donde los intereses de los ciudadanos influyen, chocan y se interrelacionan entre sí surgen una serie de necesidades e intereses que luchan por ser atendidos. Vemos ahora que no sólo existen los problemas y las necesidades que el gobierno incorpora en su “agenda institucional”, es decir la que le manda la ley cumplir, que en cierto sentido es un tipo de agenda básica, estable y permanente, sino que en la diversidad de la sociedad se encuentran problemas de toda índole, que incumben desde 1, 2, 10 o toda una comunidad.

El carácter público del Estado es algo intrínseco a la constitución institución del mismo por parte de la sociedad. Es asunto de “todos”, de interés del “público”, cuyas decisiones tienen esencialmente impacto en los diferentes públicos que conforman una sociedad plural. Por lo que el Gobierno sólo puede reconocer como viables para atender con recursos públicos, vía política pública problemas que sean considerados como públicos, en estricto sentido a partir de los valores reconocidos por la sociedad.

Sin embargo, el Gobierno no puede someter a designio de la sociedad todos los asuntos que incorpora en su agenda pública. Por ello vemos de, manera puntual que “el procesos de conformación de la agenda”, reconoce dos tipos de la misma. Por una parte la agenda “institucional”, que corresponde a la que tiene consolidada el Gobierno como parte de sus funciones, es una agenda que trata los problemas de manera específica a fin de encontrar una solución; o bien en palabra de Cobb y Elder “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración sería ya activa por parte de los encargados de tomar decisiones. Por lo tanto cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en nivel local, estatal o nacional.”⁸⁰ Por otro lado se encuentra la agenda “sistemática”, “integrada por las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben comúnmente como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente.”⁸¹

⁸⁰ Cobb y Elder, 1986; p. 115 – 116; Cobb y Ross, 1976; p. 126. Citado en Luis Aguilar Villanueva. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, M:A. Porrúa, p. 32.

⁸¹ Ibidem.

El proceso de conformación de la agenda comprende entonces por un lado las funciones y atribuciones del Gobierno, en el marco de los valores con los que se constituye e instituye el Estado por parte de la sociedad referidos a la atención de los problemas públicos más urgentes. Por otro lado a través de los dos tipos de agenda que acabamos de citar se encuentra el problema de lograr el consenso sobre determinados asuntos y problemas por parte de una comunidad y alcanzar la calidad de “problema público” y por otro lado, con el reconocimiento o no de la comunidad política, el gobierno debe encontrar el consenso necesario para obtener la atención de los centros de toma de decisiones (poderes ejecutivo, legislativo y judicial, el conjunto de la administración pública, funcionarios electos y en funcionarios designados), a fin de lograr que esos problemas sean objeto de su intervención.

Lo que vemos en el centro de la conformación de la agenda de gobierno es la necesidad de negociación, argumentación, persuasión, a través de evidencias ya sea desde el gobierno ⁸² o desde grupos organizados de la sociedad para lograr que una situación problemática sea considerada un problema público, se incorpore a la agenda pública como tal, es decir que se reconozca la publicidad de sus implicaciones y/o consecuencias de actuar en el o no en él, para finalmente incorporarlo a la agenda de gobierno y con ello se le destinen recursos y acción de gobierno para su solución. ⁸³ Es pues un proceso complejo “el que una cuestión logre colocarse exitosamente en la agenda (pues) depende de una convergencia apropiada de agentes, problemas, soluciones y oportunidades de elección, pero el comportamiento de cada uno de estos elementos es virtualmente incierto.” ⁸⁴

Como el proceso se ubica en una temporalidad y un espacio determinados, la noción de costos de oportunidad aparece como una variable fundamental para el análisis de políticas. Implica limitaciones de recursos, credibilidad, capacidad de negociación, urgencia y emergencia del público con respecto a un problema determinado, así como la capacidad de estabilizar a las organizaciones en el

⁸² Pues el gobierno puede ser un iniciador de cuestiones en la comunidad política y seguramente participa en la expansión o freno de determinados asuntos a través de sus discursos, medios de información, organizaciones, líderes e intelectuales afines. Ibidem, p.37

⁸³ Situación problemática son hechos vividos u observados por el sujeto y que al ser referidos a su cuadro valorativo arrojan conclusiones negativas de reprobación y malestar.

⁸⁴ Cobb Elder, 1984; p. 118. Ibidem, p. 41

sistema político determinado a fin de moderar las demandas (pues los recursos siempre son limitados) y de manera importante la viabilidad política y la factibilidad administrativa de actuar o no en un asunto determinado y resolverlo vía política pública.

Es decir “la decisión gubernamental de introducir en su agenda asuntos públicos específicos va a depender de si el gobierno se encuentra o no ante una oportunidad de elección favorable (pocos asuntos, obligaciones básicas desahogadas, tiempo recursos, ausencia de demandas contradictorias...), así las cuestiones y las demandas son o no tratables (hay experiencias, analogías, información, teorías tecnológicas, recursos, personal competente, si los participantes en la toma de decisiones están o no interesados en intervenir en al cuestión por muchas razones (políticas, morales, económicas de ámbito jurisdiccional).”⁸⁵

Como y en la focalización de la agenda pública a partir de correlaciones de fuerza, y “que tienen oportunidades semejantes de acceso a la agenda y cuentan, con la capacidad de lograr que sus intereses sean bien representados, razón por la cual el gobierno no es un instrumento servil y unilateral, sino un agente y árbitro de los arreglos de los grupos de interés” ⁸⁶, (Quien obtiene qué, cuándo y cómo).

Por lo que el análisis de grupos de interés o elites es pieza fundamental de su estudio y las visiones de “triángulos de hierro” y sus gobiernos”, subsistemas de políticas y “redes de políticas” so elementos constantes en los textos correspondientes a al formación de la agenda y es entonces cuando la visión artesanal de Majone adquiere mayor significado en el sustento teórico de política pública al ofrecer elementos que permiten un acercamiento diferente al estudio y discusión de la cosa pública. La información, el conocimiento y los estudios de racionalidad que ya hemos enunciado líneas arriba, nuevamente se convierten en parte fundamental del debate.

⁸⁵ Ibidem, p. 40.

⁸⁶ Ibidem, p. 44.

En ese sentido el dominio de la mejor información posible a fin de definir adecuadamente el problema ⁸⁷ tratar es pieza indispensable de la conformación de la agenda. Un problema erróneamente definido, ya sea de acuerdo al propio objeto de la política o bien con respecto a los actores involucrados y al discurso elaborado para propiciar publicación o en relación con el contexto ya la estrategia para incorporarlo al debate público; a fin de que un número mayor de personas se posiciones a favor de ella puede ser el elemento definitorio, o parte de él para que logre colocarse en la agenda de gobierno o permanecer en ella.

Por lo que “el problema de la definición de los problemas públicos es entonces doble. Por un lado, enfrenta la dificultad de construir y estructurar una definición aceptable, que supere los escollos de la polémica y pueda alcanzar de alguna manera consensos; por el otro, debe conducir una definición operativa que de pie y espacio a una intervención pública viable con los instrumentos y recursos a disposición del gobierno.” ⁸⁸ Con un elemento más de complejidad que se encuentra en gran parte de los estudios de caso que conforman mayoría de los estudios relacionados con la conformación de la agenda de gobierno, como los que se encuentran en las Antologías; la manera en como el gobierno entiende el problema difiere significativamente de la definición que los demás involucrados pueden tener de él. Nuevamente búsqueda de consenso, negociación, argumentación, persuasión, política pública como un quehacer artesanal” que rescata Majone.

Finalmente un enfoque más acerca de este debate lo propone Wildavsky al decir “El análisis de políticas consiste en crear problemas que las decisiones pueden tratar conforme a las variables que tienen bajo control y al tiempo que disponen” ⁸⁹, de manera que “un problema bien estructurado tiene la característica de contar con un “solucionador general e problema”, es decir cualquier cualquier conocedor de su estructura tiene en principio la capacidad de resolverlo. En

⁸⁷ Que de acuerdo con Hogwood y Gun se refiere a “los procesos mediante los cuales una cuestión (problema, oportunidad, tendencia), ya aprobada y colocada en la agenda de la política pública, es explorada organizada y posiblemente cuantificada por los interesados, quienes no raramente actúan en el marco de definición de autoridad aceptable provisionalmente en términos de sus probables causas, componentes y consecuencias.” Ibidem; p. 50.

⁸⁸ Ibidem, p. 50.

⁸⁹ Wildavsky, 1979, p. 3, 115. Ibidem, p.60.

contraste un problema “mal estructurado” es obviamente el que carece de las características mencionadas.”⁹⁰

El análisis de la toma de decisiones en el gobierno, particularmente en la toma de decisiones de política específicas se desarrolla a partir de estudios de caso, como aparentemente lo hace el desarrollo del análisis de políticas, confirmando lo que Loti nos ha dicho desde 196, la falta de construcción teórica en las ciencias sociales estadounidenses. Conforme a ello, los problemas de políticas reflejan concepciones específicas de la realidad, competencia por la solución de problemas, necesidades crecientes, incrementales y permanentes en sociedades plurales y participativas, con capacidad de organización y de injerencia en las decisiones de los distintos niveles de gobierno, la atención del mismo gobierno de estas organizaciones o la imposibilidad no hacerlo.

Recursos limitados, intereses traslapados, factores de contexto, incidencias temporales, costos de oportunidad, costos y beneficios al actuar o decidir no actuar como parte de la estrategia o simplemente para no atender los problemas, la necesidad del gobierno de atenuar y negociar consensos. Capacidad de argumentación diferenciada, decisiones incrementales o no en la atención de problemas, la capacidad de definir bien el problema y los ojos del ciudadano que atienden a que así sea. Estrategias de definición y acción ante racionalidades limitadas, el interés del público y la publicación del problema y la información a partir de los nexos del gobierno con la sociedad o a partir la noción contemporánea de medios masivos de comunicación desde el gobierno o desde la ciudadanía. Subjetividad u objetividad el hacedor de política y del análisis para enfrentar la realidad y definir un problema, inventivos y desincentivos para hacerlo y para aceptarlo.

La lectura de los textos y análisis de conformación de agenda pública nos habla en el fondo de la complejidad de la toma de decisiones frente a políticas específicas, ante la disminución de la intervención estatal por un lado como reconfiguración del papel de Estado y por otro lado la visión de la sociedad al

⁹⁰ Ibidem.

considerar que la única manera de abordar los problemas públicos es la vía gubernamental.

APARTADO II.- MIGRACIÓN MEXICO-ESTADOS UNIDOS

2.1.- Marco legal, leyes y acuerdos.

Se debe avanzar en la presentación de otras iniciativas sobre el tema migratorio, desde la Administración Pública además de poner en práctica todos los acuerdos en la materia.

Las Organizaciones no Gubernamentales: Asistencia Legal Rural de California y la Unión Americana de Libertades Civiles entablaron un juicio contra el gobierno estadounidense por su política migratoria ante la Organización de Estados Americanos. Las Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) sostienen que ningún poder soberano faculta a Estados Unidos de América (EUA) a poner en práctica medidas que obligan a los inmigrantes a cruzar por zonas que ponen en grave riesgo su vida, e igualmente, que en el gobierno estadounidense esta violando al respecto, acuerdos internacionales que ha adoptado como ley suprema.

La inhumana política migratoria de EUA es exhibida en su ilegalidad e hipocresía.

El 21 de septiembre de 2000, se puso en vigor nueva legislación para facilitar la unificación de familias de personas que ya han solicitado regularizar su situación migratoria. Esta Ley no es una amnistía para las personas que residen en los Uni States of America (USA) ilegalmente. La nueva Ley para la equidad familiar (LIFE por sus siglas en inglés), vigente a partir del 21 de diciembre de 2000. El Servicio de Migración y Naturalización (SIN) y el Departamento de Estado no van a tramitar estas solicitudes sino hasta que se aprueben las normas para las mismas. En México el Consulado de Ciudad Juárez se encargará de procesar la categoría "V" de visa. Se notificará directamente a los solicitantes cuando se aprueben las normas.

Las Leyes y políticas de migración de los EUA frecuentemente complicadas, ilógicas y contradictorias.

La reunificación de la familia y el mejoramiento de las condiciones del empleo y de los negocios son los fundamentos filosóficos básicos del sistema de migración por cuotas de los EUA.

Las cuotas de visas inmigrantes se basan en el país de nacimiento del individuo y no en el país de donde es ciudadano al presente.

Normalmente no hay parcialidad para o en contra de personas de algún país particular. Los atrasos de cuotas para residente permanente son resultado de la demanda de emigración mundial o de países específicos.

Cada caso de migración individual en único y la disponibilidad de estos beneficios dependen de las cualidades, nacionalidad, objetivos y circunstancias particulares de cada individuo.

La emisión de una visa de no inmigrante por la Embajada de los Estados Unidos o por el Consulado permite solamente que el extranjero viaje a los Estados Unidos. Al llegar al puerto de entrada de los Estados Unidos, un oficial del Servicio de Migración y Naturalización de USA inspecciona y concede permisos al extranjero para entrar y permanecer en el país por cierto tiempo, endosando una tarjeta que se llama "registro de llegada y salida" o Forma I-94.

La visa H-24 Trabajador Agrícola.- Permite que los trabajadores provisionales que están haciendo trabajos de agricultura o servicios de género provisional o de temporada laboren. Se necesita un certificado de trabajo provisional (muy complicado); se concede por un periodo de un año; se conceden extensiones por un año a un máximo de 3 años.

No existe una visa básica como "permiso para trabajar", ciudadanos nacionales y residentes permanentes legales están autorizados para ser empleados en los EUA. Ciertas categorías de visa no inmigrantes incluyen, incidentalmente en la visa, una autorización de empleo. El oficial de migración puede emitir cierta tarjeta de "Autorización de Empleo" temporales para ciertos extranjeros (asilados, estudiantes, con F-1 en prácticas de entrenamiento, individuos que han recibido el estado legal de protección temporal).

Los individuos que no tienen su estado legal migratorio correcto no son candidatos a cambiar su situación migratoria mientras que estén físicamente en los EUA. En vez de eso, tienen que salir y pueden ser candidatos para obtener una nueva visa de un Cónsul Americano.

Son asignadas 14000 visas cada año, según el sistema de preferencia basada en el empleo (E.B.P.). Este sistema fue establecido con la creencia de que un aumento en la migración de trabajadores calificados sería de beneficio a la economía de los EUA. No todas las visas basadas en el empleo requieren de certificado de trabajo. No se permite asignar más de 10,000 visas por año para trabajadores no calificados. Cualquier trabajador extranjero no calificado que aplique para esta visa tiene que venir a los Estados Unidos para ejecutar un trabajo, para el cual no haya trabajadores calificados disponibles. El proceso de certificación laboral es complejo, toma tiempo y los resultados son inciertos, pueden tomar dos años o más para procesarse en el Departamento del Trabajo de los Estados Unidos. El Estatuto de Reforma y Control de Migración de 1986 señala la imposición de:

Penalizaciones civiles y criminales por contratar a extranjeros no autorizados para trabajar por el Servicio de Migración y Naturalización (BCIS).

Se refiere al registro básico que, como requisito ineludible, cada patrón debe conservar para cada empleado contratado desde el 6 de noviembre de 1986. En lo general la nueva Ley Pública --- 603 impone penalizaciones civiles y posiblemente criminales, a cualquier patrón que no verifique el estado migratorio laboral apropiado de cualquier empleado contratado---

Cada patrón y el nuevo empleado deben completar y firmar las partes 1 y 2 de la Forma I-9, llamada comprobación de Elegibilidad para el Empleo (EEV).

Cada patrón debe obtener del empleado y verificar sus documentos, para establecer su identidad y elegibilidad para el empleo según Lista A.

Las infracciones al patrón por contratar o continuar empleando a trabajadores no autorizados. La primera infracción es una multa no menor de \$250 dólares ni mayor de 2,000 dólares por cada empleado no autorizado. La segunda infracción es una multa no menor de 2,000 dólares ni mayor de 5,000 por cada empleado no autorizado.

La reforma a la ley migratoria estadounidense que entro en vigor el 1º. De abril de 1997, que señala las disposiciones relativas a los procedimientos de inspección, detención, remoción y deportación de extranjeros deportables e inadmisibles. En ese sentido, el Gobierno de México reiteró al gobierno de Estados Unidos la necesidad de que la instrumentación de la ley migratoria se realice con pleno respeto a los derechos de los migrantes. De conformidad con los compromisos bilaterales vigentes entre México y Estados Unidos en materia migratoria y de protección consular, en particular la Convención México – Estados Unidos de relaciones Consulares y el Memorando de Entendimiento sobre Protección Consular de Nacionales de México y Estados Unidos, firmado el 7 de mayo de 1996.

Lo anterior, debido a que la reforma a la ley migratoria estadounidense no contribuye a la comprensión cabal del fenómeno migratorio, ni estimula el trato digno de los migrantes.

El pilar básico del marco legal vigente de la política migratoria norteamericana es la Immigration Reform And Control Act (IRCA), aprobada el 6 de noviembre de 1986, por el presidente Reagan y cuyo objetivo era, y es reducir el volumen de inmigrantes ilegales a USA. La IRCA recoge los elementos más significativos de la vigente legislación norteamericana sobre inmigración. La ley incluye tres puntos fundamentales: 1.- la aplicación de sanciones contra las empresas que emplean trabajadores indocumentados; 2.- la dotación de recursos para policías de fronteras y 3.- la concesión de amnistías y carta de residencia para los migrantes ilegales que hubiesen llegado a los EUA antes de 1982.

En 1985 se revisa la ley y se aprueba un conjunto de reformas. El factor clave de admisión deja de ser el origen étnico o nacional y pasa a serlo existencia de los lazos familiares.

Se da prioridad a los inmigrantes con familias en los EUA. Este cambio de legislación, juntamente con la mejora de las condiciones de vida en los países europeos (la economía europea se hallaba en pleno crecimiento después de la Segunda Guerra Mundial), facilitan un cambio con la composición étnica de la inmigración norteamericana. Hasta 1960, más del 50% de los inmigrantes eran de origen europeo; entre 1981 y 1990 esta proporción representa apenas el 10% del total.

La opinión pública de la idea de que los inmigrantes, lejos de contribuir positivamente a la riqueza del país, representa una carga para el Estado, llevo a la aprobación de la IRCA en 1986, con el objetivo de reducir el número de inmigrantes residentes en USA y dificultar la entrada inmigrantes ilegales.

El éxito de la IRCA depende básicamente de los recursos destinados a su implementación. Un incremento sustancial en los presupuestos de la agencia de inmigración, destinado a la mejora de la aplicación de estas nuevas regulaciones.

La “Inmigration Act of 1990”, trata el rechazo de documentos con apariencia de genuinos como una práctica discriminatoria.

Por otra parte, desde el punto de vista histórico normativo se sustenta en tres leyes fundamentales:

- Ley del Servicio Exterior Mexicano, (1829)
- Ley Sobre el Establecimiento de Consulados (1834)
- Disposiciones del Tratado de Guadalupe Hidalgo, (1848)

2.2,- La migración mexicana en los Estados Unidos de Norteamérica y el papel de la administración pública.

Lo que comenzó en buena medida como reclutamiento de trabajadores mexicanos, aprobado y tolerado por los Estados Unidos, para realizar trabajos

agrícolas de temporada se convierte en un flujo migratorio mucho más complejo sustentado en factores de oferta y demanda.

La migración de México a EUA se motiva fundamentalmente en razones económicas. Por eso las motivaciones iniciales se dieron en gran parte dentro de los mismos USA. Hoy las redes fronterizas de familias, amigos, agentes laborales y reclutadores vinculan una lista de expansión de industrias, ocupaciones y zonas de los EUA con una lista en aumento de comunidades mexicanas que envían migrantes al país del norte.

La ausencia de alternativas ocupacionales, tanto en el agro como en los centros urbanos genera el flujo continuo de la población hacia otros lugares del país y particularmente hacia E.U. por lo que ahora la migración se ve como recurso de sobrevivencia para millones de mexicanos. En estas circunstancias, la migración se ha convertido en un rostro de la pobreza.

Como resultado de los cambios de la política económica el inicio de un proceso de despoblamiento en muchos de los municipios de alta migración internacional del país.

Los migrantes proceden de comunidades, pueblos y ciudades de todo México, pero la migración intensa se concentra, sobre todo, en 109 municipios de más de 2,400 que tiene el país.

Más del 50% de los municipios de la República padecen un alto grado de migración, que implica un alto grado de pobreza.

Los estados de Chiapas, Oaxaca Guerrero, Hidalgo, Veracruz, Puebla, Michoacán, Guanajuato, Zacatecas, San Luis Potosí, Querétaro, Campeche, Tabasco, Yucatán, padecen de alto grado de marginación y de pobreza. Son los estados de alta migración interna e internacional.

La migración actual, aunque tienen un carácter cada vez más urbano, sigue siendo muy influida por las condiciones rurales. Se puede decir, que actualmente ningún Estado de la República esta exento de trabajadores que emigran, porque la

agudización de la pobreza los obliga a buscar un nivel de vida mejor, sino la simple sobrevivencia.

Los indocumentados son víctimas de la desigualdad del desarrollo nacional y el abandono del campo.

Ningún programa asistencial, local o federal, ha tenido efectos en la población rural. Sólo el 1% recibe la tortilla gratuita, el 5.3% la leche subsidiada, el 9.2% los desayunos escolares y el 12.2% tiene acceso a las despensas familiares, el 55.9% de los niños padecen desnutrición.

Según el INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e informática), más del 61% de la población rural vive en la pobreza. De ahí surge el éxodo mexicano.

Según cifras oficiales, un 3% se encuentra en el desempleo abierto 400,000 trabajadores emigran cada año a los Estados Unidos.

El secretario general de CONAPO (Consejo Nacional de Población), Rodolfo Tuirán, advirtió: de no crearse un millón 100,000 empleos anuales y 850,000 viviendas, y de ampliarse la oferta educativa para los jóvenes, se duplicará el número de mexicanos residentes en Estados Unidos que actualmente son más de 8 millones.

Existen múltiples evidencias de un cambio profundo en el patrón migratorio. En contraste con el patrón anterior, caracterizado por una fuerte presencia de la migración temporal y la participación de varones jefes de familia, la migración tiende a ser ahora cada vez más permanente, y a incorporar a una mayor proporción de hijos e hijas jóvenes, solteros o recién casados, e incluso a familias enteras.

Pero las restricciones ampliadas en la frontera, como la Operación Guardián comenzó a tener un mayor impacto en 1994. Se ha cambiado la pauta. Predomina nuevamente el flujo de hombres solos con los millares de detenciones y las noticias sobre las muertes en el cruce, las mujeres ya no quieren arriesgarse a ir a la frontera sin papeles. En efecto las mujeres tienen dos opciones si quieren cruzar la

frontera, pueden dejar a sus niños atrás o arriesgar la vida de los niños al cruzar. Esta nueva pauta que puede durar algún tiempo, tiene implicaciones graves para los mexicanos. Antes hacía una tendencia de reunificar la familia en los EUA, después de algún tiempo, pero ahora la realidad de la separación familiar es más clara. Los migrantes vienen con menos frecuencia a ver a su familia, aunque siguen con la necesidad de ir al norte como única alternativa para alimentarla. Esta nueva ola de hombres solos al norte tiene graves implicaciones para la familia mexicana, aumenta la separación familiar y a la larga, afecta el modo como está creada la nueva generación mexicana.

El proceso de migración va acompañado de profundas transformaciones sociales y económicas. Pareciera que abandonar el territorio nacional se equipara con renunciar al derecho de los migrantes de tener voz o participar en los planes de desarrollo nacional.

Los pobres más pobres, que no pueden emigrar porque no tienen con qué, no tienen dinero para el pasaje, ni para el coyote, ni para comer, y se quedan anclados donde no tienen nada.

La mujer participa en la migración de diferente forma. Tradicionalmente, al permanecer en su comunidad de origen, ha sido un factor oculto, que ha facilitado la migración masculina, al asumir, además de su rol tradicional, el de proveedora de la familia y de la comunidad.

Actualmente va en aumento el flujo migratorio de la mujer en mayor medida, ya porque acompañan a familiares o porque se van a reunir con ellos o ya porque emigran por su cuenta. Su participación y sus múltiples implicaciones son pocas conocidas, pero son muy importantes por los cambios en su rol reproductivo, en su posición en la sociedad, en la salud familiar y pública.

Hay muchos pueblos y comunidades compuestos en un 80% por mujeres que se quedan, como en caso de "La Ordeña pueblo de mujeres cercano a Moroleón, Guanajuato.

La tendencia es que se incrementa la emigración interna e internacional, al mismo tiempo que esta última cambie hacia una emigración definitiva, con lo cual se reducirá a futuro el envío de remesas a las comunidades de origen.

Las remesas han sido clave para mantener un frágil equilibrio económico las regiones, bajo estructuras económicas y sociales caracterizadas por el atraso y la marginación.

2.3.- Violación a los Derechos Humanos.

A partir de la Operación Guardián, las encuestas e investigaciones realizadas por organizaciones civiles especialmente en Baja California, observaron el impacto sobre los patrones del fenómeno migratorio específicamente, sobre la violación a los derechos humanos. En octubre de 1994: el 22.5% manifestó maltrato físico, el 6% maltrato verbal, y el 27.5% abuso de autoridad como destrucción de documentos o prendas personales.

Hasta la fecha, las deportaciones nocturnas son una constante que representan más del 30% de las diarias. Se estiman aproximadamente 600 deportaciones diarias.

Ante la Operación Guardián, la migración tradicional fue cambiando hacia las zonas desérticas, antes acostumbraban a cruzar por Tijuana, por ser zona conurbana, segura y con más acceso al trabajo.

Hombres, mujeres y niños eran deportados en la madrugada, sometidos a los riesgos nocturnos de las ciudades (donde llegaban). En el caso de los menores, no se cumplían los acuerdos bilaterales México – USA, que establecía la obligación de entregar a todo menor a las autoridades consulares de México.

Para 1998, las cosas no cambiaron, aumento la migración, aumentaron las deportaciones y se detectaron serias violaciones a los derechos de los migrantes:

1. En forma cotidiana, se les deportaba encadenados o esposados, sobre todo a los que eran detenidos en la frontera de Tijuana – San Diego.

2. No se les devolvían sus pertenencias y documentos, que les eran confiados en los Centros de Detención, sobre todo en los Centros de San Isidro, y de los Ángeles, California.
3. No se respetaba su derecho a la salud cuando venían enfermos. No se les daba la atención médica necesaria. Se deportaba, inclusive, a enfermos con alteraciones psicológicas y mentales, sin que los acompañaran sus pariente, como debía ser el procedimiento. En el mes de diciembre fueron deportados dos discapacitados en sillas de ruedas sin acompañamiento de parientes, tuvieron que ser trasladados por el personal del Albergue del Desierto.
4. Seguían siendo deportados en la noche, mujeres incluso, separadas de sus parejas.
5. En tiempo de lluvias, muchos venían mojados y sin zapatos, deportados en la madrugada. En los centros de detención no se les proporcionaban cobijas, ni siquiera a los pequeños.
6. En México, la policía municipal sobre todo de las ciudades fronterizas acosaban a los migrantes, como si no tuvieran derecho a transitar por la ciudad. En algunos casos se recibieron denuncias de que les quitaban dinero por no traer identificación o por no tener residencia.

Debido a la intensificación e implementación de programas de contención migratoria en Arizona y Texas, el número de muertes se han incrementado drásticamente, según el registro de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, y la California Rural Legal Asístanse Foundation, las muertes de mexicanos en Texas en el año 2000 fueron 272, en Arizona 116, en San Diego a Brownsville rebasó los 500 mexicanos.

El repudio de la población y las denuncias de las organizaciones de derechos humanos ante ambos gobiernos han hecho que los agentes de la Patrulla Fronteriza tomen una actitud menos violenta.

También la migración en estos años se han desplazado todavía más hacia el Este. Los migrantes cruzan por zonas más despobladas y menos vigiladas. Los cruces por el estado de Arizona aumentaron y, con ello la violencia, la discriminación y las muertes.

Según la Secretaría de Relaciones Exteriores más de 400 no fueron identificados. Los riesgos han sido muy grandes.

La realidad migratoria y los hechos fronterizos no responden a los acuerdos bilaterales de buenas intenciones incumplidas y contradictorias. Más aún, los desmienten. Por un lado, las autoridades de EUA obligan a los migrantes a cruzar por las rutas de mayor riesgo, que acentúan la vulnerabilidad, el peligro y la muerte.

La política que criminaliza la migración económica, claramente expresada en discursos políticos y en la misma legislación, han permitido a ciertos grupos de la población estadounidense, que retoman discursos discriminatorios y acciones contra los migrantes, sobre todos indocumentados. Cuestión tolerada por las autoridades de EUA, estatales y federales.

A la par de esas políticas de control, también altos funcionarios y jefes de Estado de ambos países han hecho declaraciones y han suscrito, memorandos y procedimientos que dista mucho de enfrentar la realidad cada vez inhumana.

A pesar de los memorandos de entendimiento, las declaraciones conjuntas, los procedimientos para repatriación segura y ordenada, las iniciativas de protección al migrante, las nuevas instancias gubernamentales de atención al migrante y nuevos comunicados conjuntos de ambos. Presidentes, durante el tiempo que ha transcurrido desde 1995, ya han muerto más de 1,500 migrantes a lo largo de la frontera. Después de todas estas intenciones, cada año las muertes han ido en aumento.

Las autoridades de Estados Unidos de Norteamérica se ven forzadas por las organizaciones defensores de migrantes a tomar medidas de protección para atenuar los riesgos que ellas mismas crean con su férreo control de la frontera.

Las autoridades mexicanas firman acuerdos y entendimientos, pero no cuestionan ni protestan las estrategias inhumanas de control fronterizo, ni la policía migratoria que violenta los derechos humanos y produce contingencias de daño y muerte.

Hoy hay escepticismo por los acuerdos binacionales. Las causas estructurales de las migraciones no se han combatido. Puede ser un avance la legislación de 800,000 mexicanos en los EUA como se ha anunciado por las autoridades estadounidenses, sobre todo por esposas e hijos de los legalizados, pero quedarán fuera millones de mexicanos de ese programa. Hoy viven en el país vecino millones de mexicanos indocumentados en situación vulnerable y, en México, millones de migrantes potenciales por la acentuada crisis y la pobreza.

Se puede hablar de la migración todo lo que se quiere y enviar miles de comunicados. No se remediará nada mientras no se remedien sus causas fundamentales. El Banco Mundial informó recientemente que el 58% de los mexicanos se encuentran en la pobreza. Y el campo, donde principalmente se origina la migración, 82 de cada 100 mexicanos viven esa pobreza que, en los últimos 20 años, se ha incrementado, al igual que la desigualdad en la distribución del ingreso. Eso es lo que hay que remediar y no será con palabras ni con las políticas económicas que nos imponen los organismos financieros internacionales, tampoco con tratados migratorios y comerciales inequitativos entre los dos países.

El problema es que los derechos humanos están debilitados frente a la normatividad de cada Estado y frente al proceso de globalización que sólo ve a los derechos humanos como una instancia para reclamar libertades individuales y universales inherentes al ser humano, pero que se contraponen en el contexto económico, laboral y cultural de libertad y cultural de libertad de movilización y respeto a la dignidad humana.

Existe un discurso de doble sentido frente a los derechos humanos, dado que por un lado se firman convenios y tratados internacionales para su cumplimiento, pero por otra parte las violaciones a los derechos humanos y las medidas jurídicas restrictivas, como por ejemplo la movilidad humana, son permanentes y crecientes. El escritor Ribbota dice "El ejemplo más claro de ésta paradoja lo podemos encontrar en la política de los EUA de proteger al mundo de las violaciones a los derechos humanos, pero desde el cual se vetan resolución del

Consejo de Seguridad y se vota en contra de resoluciones de la Asamblea General cuando son condonados ellos o sus aliados. ⁹¹

Cierto es que: "...existe y un recrudecimiento inquietante de la intolerancia, la discriminación, el racismo y la xenofobia, expresada en franca violencia contra los migrantes, que se dan en todas las regiones del mundo". ⁹²

2.4.- Incremento de la migración mexicana en Estados Unidos de Norteamérica.

El fenómeno ha aumentado por el número de emigrantes procedentes de regiones nuevas y de centros urbanos, la participación creciente de trabajadores dedicados a activistas no agrícolas.

Se estima que en el año 2000 había 8.5 millones de mexicanos residiendo de manera autorizada o no en Estados Unidos de Norteamérica lo que significa el 3% de la población de este país.

La migración mexicana en los EUA es en esencia un fenómeno laboral, propiciado por las siguientes situaciones:

- a).- El intenso ritmo de crecimiento demográfico de la población mexicana en edad laboral y la insuficiencia dinámica en la economía nacional para darles un trabajo digno y bien remunerado a todos los mexicanos.
- b).- La persistencia demanda de mano de obra mexicana en los sectores agrícolas, industrial y de servicios.
- c).- La considerable diferencia salarial entre ambas economías.
- d).- La tradición migratoria hacia el país del norte, conformada desde el siglo XIX en muy diversas regiones del país.

⁹¹ Ribbota, Silvine, Globalización vrs. Derechos humanos

⁹² Informe de la Relatoría especial para los Derechos Humanos de los migrantes, pag. 44

La imagen tradicional de los emigrantes mexicanos, vigente hasta los años sesentas, no corresponde ya, algunos de los cambios más importantes son.

- a).- El establecimiento de su residencia permanente en USA
- b).- Una creciente diversificación regional del flujo.- El origen geográfico de los migrantes se ha extendido más de aquellas entidades y municipios tradicionales de emigración. Eso no significa que en dichas áreas tendió a disminuir, sino que se incrementó en otras. Actualmente se originan cuantiosas corrientes migratorias en entidades que en el pasado no se encontraban entre las de tradición migratoria, como Morelos, Puebla, el Estado de México y el Distrito Federal.
- c).- Una presencia cada vez más notoria de migrantes procedentes de las zonas urbanas, como la zona metropolitana de la Ciudad de México
- d).- Una mayor diversificación ocupacional y sectorial.

En México, el flujo de mujeres migrantes se ha incrementado. Los aseguramientos de extranjeros indocumentados pasan de 138,061 personas en el año 2002 a 187,537 en el año 2003, lo que significa un crecimiento del 35% sólo 12 meses. De esta cantidad casi el 40% son mujeres.

Otro dato para ilustrar el crecimiento del fenómeno. Aproximadamente 45% de los mexicanos que radican en estados Unidos son mujeres. En materia de repatriación, durante 2003 recibimos a 77,430 mujeres por la frontera norte, el 14% del total de las repatriaciones.

Las mujeres migrantes internacionales son un grupo poblacional vulnerable, pues a su condición de género y de desigualdad social, jurídica y política, se suma su condición de migrante.

La Oficina del Censo de los Estados Unidos de Norteamérica indica que actualmente hay 31 millones 700 mil hispanos en su territorio, es decir, 11.7% de la población total, y de ésta cifra casi 20 millones son de origen mexicano. Por su parte, las autoridades, señalan que actualmente los mexicanos representan 65% de los 18 millones de latinoamericanos en esa nación.

2.4.1.- Importancia de la migración mexicana para el capital norteamericano.

Por otro lado, es evidente la necesidad que tiene nuestro país vecino de la mano de obra mexicana en virtud de que ésta ha cumplido y sigue cumpliendo funciones específicas en el proceso de acumulación del capital de esa nación. Los trabajadores mexicanos están cada vez más integrados a la economía de esa nación.

Históricamente ha constituido una fuerza de trabajo barata por los bajos salarios que percibe, por lo que ha hecho posible la reducción de los costos de producción de las empresas que la emplean.

Ha significado una fuente permanente de mano de obra que los gobiernos de la Unión Americana han regulado a través de sus políticas migratorias.

El capital estadounidense se ha servido de la mano mexicana para presionar a la baja las condiciones de trabajo, el salario los derechos laborales de los trabajadores estadounidenses.

Esta situación le ha permitido un mayor control de los trabajadores nacionales.

Los migrantes mexicanos han subsidiado a la economía del norte debido a que la mano de obra calificada que emplean se educó y preparó en México.

Los documentados y los indocumentados, dejan al país vecino derrames económicos importantes, vía impuestos por su trabajo y consumo. Contrariamente, constituyen uno de los principales grupos de población que no cuenta con derechos laborales y sociales, particularmente los trabajadores indocumentados, por lo que también por esa vía subsidian a la economía subsidian a la economía del norte.

La recomposición del mercado de trabajo, en donde la flexibilización de las relaciones laborales observan dos tendencias:

1. Las corporaciones demandan a trabajadores de carácter permanente, calificado, los cuales reciben las mejores remuneraciones.
2. Por otro lado, solicitan a trabajadores eventuales menos calificados, sujetos a los comportamientos de la demanda, por lo que son contratados o despedidos, según el comportamiento del mercado. Este último grupo de trabajadores aumenta considerablemente y es empleado en condiciones precarias, debido a que se caracteriza por estar mal remunerado y por ser contratado por tiempo parcial, temporal o por obra determinada.

Al contratar a los trabajadores sin las prestaciones de Ley, la mano de obra se vuelve más barata y esto ha redundado en la disminución de los costos de las empresas estadounidenses.

La nueva forma de contratación permite un uso discrecional de la mano de obra al flexibilizar sus condiciones de contratación y despido, el adaptar su uso según “las necesidades de la empresa,⁹³ al introducir nuevas formas de organización del trabajo, por ejemplo, el manejo de los horarios de trabajo y al cambiar las formas de pago, cuando imponen remuneraciones por hora, a destajo y a domicilio.

La subcontratación del trabajo, comienza a tomar auge e incluye desde la mano de obra altamente calificada, que cuenta con preparación especializada, como analistas en sistemas, especialistas en finanzas, médicos, ingenieros y abogados, hasta los trabajadores con baja calificación, como jardineros, niñeras, albañiles, cocineras, carpinteros, jornaleros, etc.

Los trabajadores migratorios son contratados bajo un criterio dual por parte de las empresas del país vecino: por un lado, emplean la vía legal la mano de obra calificada que requieren en las ramas productivas que están a la punta del desarrollo tecnológico, como la microelectrónica, la informática, la biogenética, aereo espacial, etc., que demandan mano de obra altamente calificada y por otro, contratan de manera ilegal a los trabajadores que se emplean en las ramas que aún no incorporan las nuevas tecnologías y como en el caso de la industria textil y la agricultura

⁹³ Op. cit. p.p. 49

En los años ochenta y noventa, la fuerza de trabajo calificada y legal, empleada en las ramas de punta, provino básicamente de los países del sudeste asiático al representar el 22% en 1990, debido al nivel económico, educativo y tecnológico que han alcanzado esos países. La mano de obra descalificada e ilegal proviene fundamentalmente de América Latina y representó el 66.8% para el mismo año. De los países de la región México, Centroamérica y el Caribe fueron los principales expulsores de mano de obra a Estados Unidos.

Los trabajadores migratorios mexicanos, son el grupo de población más vulnerable por ser en su mayoría mano de obra calificada, por lo que han sido los primeros a los que se les han impuesto, sin ningún obstáculo, las nuevas condiciones de flexibilidad del trabajo, por ejemplo se les subcontrata, a través de otras empresa. Esta forma de contratación significa para las empresas el abaratamiento de sus costos de producción, al no tener que pagar prestaciones, vacaciones, fondos de pensión, seguro social, etc.

Es muy difícil saber el número de trabajadores mexicanos que se emplean en la economía estadounidense. Sin embargo, el Censo de Población de ese país indica que la población de origen mexicano que reside ahí, asciende a 21.5 millones de personas que representa el 62% de los hispanos. Por otra parte, el Consejo Nacional de Población (CONAPO) refiere, con un Estudio Binacional de ambos países, que los residentes mexicanos se encuentran en los estados de California, Texas, Illinois y Arizona fundamentalmente, en los condados de y ciudades de los Ángeles, Houston, Dallas, Chicago, San Antonio, San Francisco, Phoenix, Fresno, Sacramento y Tucson.

La migración mexicana que va a Estados Unidos de Norteamérica ha sido una de las más importantes válvulas de escape que históricamente ha utilizado para sobrevivir. Sin embargo, la reestructuración del capital en ambos lados de la frontera esta originando que la oferta de trabajadores mexicanos en EUA sea muy superior a la demanda. Estos cambios cuantitativos y cualitativos, han originado que cada gobierno que pasa endurezca más sus políticas antimigratorias, para contener la mano de obra sobrante.

La imposición de los topes salariales por dos décadas ha convertido la mano de obra mexicana en una de las más baratas del mundo, en el año 2000, el trabajo manufacturado mexicano, medido en dólares la hora, tuvo la cotización más baja al estimarse en 2.46 dólares la hora y quedar por debajo de los llamados “Tigres asiáticos”, y Portugal, que registraron la siguiente cotización: Corea, con 8.13 dólares la hora; Singapur 7.42; Taiwán, con 5.98; Hong Kong 5.53 y Portugal 4.76.

Existen dos corrientes de opinión en Norteamérica en torno al tema de inmigración. Una de ellas apoya la entrada de trabajadores inmigrantes al mercado laboral, pero solo de manera temporal, con visa de trabajo y una vez concluido su periodo laboral, piden que se regresen, esta corriente la apoyan los grupos conservadores del país vecino, pertenecientes al Partido Republicano.

La otra corriente está a favor de la amnistía para los más de 9 millones trabajadores inmigrantes indocumentados que ya se encuentran trabajando en Estados Unidos, esta propuesta cuenta con el apoyo de la organización obrera más importante del país, la Federación Americana Laboral y el Congreso de Organizaciones Industriales, también del Partido Demócrata por medio de sus miembros en el Senado y en la Cámara de Representantes, así como de numerosos grupos hispanos y organizaciones sociales no gubernamentales norteamericanos.

Desde la conclusión de los programas de braceros (1942-1964) el objetivo de los gobiernos de México ha sido mantener abierta la puerta del mercado laboral de Norteamérica “con una política que consiste en no tener política y que, en el mejor de los casos, toma una pálida expresión en la insistente defensa de los derechos de los migrantes a través de una débil protección consular,”⁹⁴ desde la causa estadounidense, la respuesta fue la de una política semipermisiva, hasta mediados de los años noventas, concretamente hasta 1994, cuando da inicio un ciclo antiinmigrante que, mediante la propuesta 187, aprobada en California, ese mismo año, privaría a los

⁹⁴ Ibidem. p.p.114-189

indocumentados del derecho de acceso a los servicios básicos de educación y salud; por fortuna y por inconstitucional, tal propuesta fue invalida por las cortes.

En el ámbito federal y durante el mismo año, el gobierno de Washington inició operaciones policíacas en la frontera para frenar la inmigración de indocumentados, como la “Guardían” y Mantén la línea”, hasta llegar, en 1996, a la aprobación de la Ley de Reforma de Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante (IIRIRA, por sus siglas en inglés). Esta situación, a partir de la reacción del anterior gobierno de México, permitió la creación de un grupo de Migración y Protección Consular, dentro de la Comisión Bilateral, que elaboró un estudio entre 1995 y 1997. La rápida condena, como inaceptable, del status quo migratorio entre México y USA, alcanzada por consenso del Grupo sobre migración, abrió la puerta para la elaboración de nuevas propuestas que también encontraron un ambiente propicio en las campañas presidenciales de George Bush hijo y Vicente Fox quienes, como sucede cada doce años, inician sus respectivos mandatos durante el mismo año. De manera inusual, el tema migratorio no recibió el trato persecutorio que se le suele dispensar en esas campañas y en los Estados Unidos y no escasearon los reconocimientos al papel que los inmigrantes han desempeñado en el crecimiento del producto Interno Bruto estadounidense.

De continuar las tendencias recientes de la migración, la población nacida en México residente en Estados Unidos podría duplicar su tamaño actual en unas cuantas décadas, con diversas implicaciones para ambos países.

La migración temporal se incorpora al sector de los servicios y mejora los salarios.

El 85% de los trabajadores mexicanos encuentran acomodo en el mercado laboral norteamericano y sólo un pequeño porcentaje (2.3%) regresa a México voluntariamente sin haber encontrado trabajo. Sólo 12.5% es devuelto antes de haberlo conseguido.

La ocupación de esa fuerza laboral es muy disímbola pero el grueso de ese total ocupa las siguientes actividades:

- 35% se ocupa en el sector de los servicios.
- 34% en la actividad agrícola
- 31% en la industria

En la Actualidad los migrantes temporales están optando por la migración permanente de forma más temprana en el ciclo migratorio, de tal modo que el retorno al país es cada vez menor así:

- Entre 1993 y 1997 se registraron 450 mil traslados anuales de mexicanos que intentaban encontrar trabajo en los Estados Unidos, pero descendieron a 350 mil anuales entre 1998 y 2000;
- Entre otros, descendió la proporción de migrantes que enviaban remesas a sus familiares en México de 65 a 58.4% en los mismos periodos.

APARTADO III.- PERFILES BÁSICOS DE LA COMUNIDAD MEXICANA

Entre mayo del 2001 y julio de 2002, se aprobó el programa de Comunidades Mexicanas para ordenar la planeación de los objetivos del mismo se tomaron en cuenta las necesidades de la población mexicana del sur del Estado de Florida USA. La estrategia más adecuada fue la diversificación de contactos y la elaboración de diagnósticos que facilitaron la definición de prioridades.

Forme parte en diversas tareas, todas para cooperar y brindar apoyo a las actividades que en el Consulado General de México en Miami identificaba . Por ejemplo: por varios meses se monitoreo y analizó prensa escrita, principalmente The Miami Herald y el Nuevo Herald de Miami y Reforma y el Universal de México, (Hasta el 6 de junio del 2002) (monitoreo de Radio Mambi) y televisión, fundamentalmente Univisión y Telemundo.

En el trabajo de campo, colabore en la organización y ejecución de 16 Consulados Móviles. Se elaboro una red dinámica de contactos establecidos en diferentes regiones del Estado, Las comunidades mexicanas es un tema bajo la responsabilidad del Consulado General, concretamente de la oficina de Comunidades Mexicanas.

Los Consulados Móviles han compenetrado en año y medio en Miami, hacia el interior de grupos, diversificados. Su éxito pudo medirse no solo en los cientos documentos expedidos y en cantidad de personas convocadas, sino también en la importancia política que ha significado la presencia del gobierno mexicano en los lugares mismos donde se encuentra su población.

Lo anterior esta aunado a una campaña denominada MATRICULA CONSULAR, a quien el gobierno de México viene apoyando desde mayo del 2002.

El presente trabajo fue desarrollado entre mayo 2001 hasta octubre de 2002 y da cuenta no solo de la parte cuantitativa sino que incluye además una serie de consideraciones que facilita la comprensión de la importancia de una política

pública ante la presencia mexicana en el sur de la Florida, así como del papel del gobierno mexicano en atención y procuración de sus necesidades básicas.

De acuerdo al censo 2000, publicado en mayo de 2001, la población mexicana en la Florida ascendió a 363925 personas distribuidas principalmente en los Condados de Miami-Dade, Hillsborough, Palm Beach, Collier y Charlotte. Los expertos calculan que las cifras se pueden elevar a 500,000 con la población indocumentada. En estos meses no se detectó ningún grupo de mexicanos indocumentados que hubieran sido censados. Algunos líderes opinan que los encargados de hecho no acudieron a los sitios donde estas personas viven y trabajan.

En diez años los mexicanos tuvieron un crecimiento relativo al 125% colocándose como la comunidad hispana de mayor expansión. Son ahora la tercera comunidad hispana después de la cubana y la puertorriqueña. Después de los mexicanos aparecen los colombianos, los nicaragüenses, los dominicanos y los españoles. La población hispana tuvo gran presencia en los Condados vecinos de Miami-Dade, Broward y Palm Beach; en este último los mexicanos fueron el grupo hispano de más alto crecimiento (100% durante esa década).

El 80% de la población mexicana fue localizada en South Florida, en la jurisdicción del gobierno mexicano, y el 20% en la jurisdicción del Consulado de Carrera en Orlando. A partir del 15 de septiembre de 2002 la distribución de las circunscripciones se modificó, quedando en la de Miami los siguientes condados: Broward, Collier, Charlotte, Glades, Hendry, Indian, River, Lee, Martin, Miami, Dade, Monroe, Okeechobee, Palm Beach y St. Lucie para dar un equilibrio a la cantidad de personas que estaban bajo la responsabilidad del Consulado General en Miami y El Consulado externo en Orlando. Con esta distribución cada uno atendería el 50% del registro que estableció dicho censo.

Aunque existió una diversidad de procedencia, destacaron las comunidades de Oaxaca, Michoacán, Veracruz, Chiapas, Guanajuato, Hidalgo y Querétaro.

Los sectores laborables en los que se concentro la mano de obra mexicana son, principalmente: la agricultura, los servicios de construcción. En el último lustro,

la migración de mexicanos ha registrado cambios importantes en cuanto al perfil educativo y a la ocupación.

Los que se dedicaban a las labores agrícolas registraron una movilidad considerable de acuerdo a la temporada de cosecha, cuando incluso fueron de un Estado a otro y no sólo de un Condado a otro. Los trabajadores de la construcción también presentan residencia itinerante, pero su radio fue mucho más estrecho, usualmente tratándose de ciudad en ciudad en la Florida. Quienes trabajaron en áreas que brindan servicios son los que expresan la tendencia más estable en cuanto a la permanencia del lugar donde residen.

Los campesinos son el sector más protegido. La mayoría se dedicaba a las mismas actividades en México y son frecuentemente pobres y analfabetas. En general reciben salarios bajos y trabajan al margen de los beneficios de seguridad social por su situación documental. Muchos de ellos hacen enormes sacrificios para enviar a sus familiares casi todo lo que ganan y se resignan a llevar una vida llena de carencias. Los que viven solos. Muchos de ellos varones, presentan los cuadros psicológicos más difíciles.

Frente a esa gran masa de gente humilde, se ha desarrollado también otro tipo de migración y es cada vez más usual en contraste con mexicanos que tienen formación universitaria y que son efectivos de nivel medio y alto en corporaciones y en empresas privadas o propietarios de las mismas, así como artistas y personalidades en los medios de comunicación.

Observe organismos de diversa índole que atienden población mexicana y trabajan temas variados: educativos, religiosos, deportivos, informativos, políticos y sociales, que en ocasiones se dedican a actividades monotemáticas: sida, alcohol, drogas y fútbol. En casi todo, sin embargo, prevalece la inquietud de organizarse con un enfoque más amplio.

Los locutores de radio y los sacerdotes ocupan un lugar destacado por la penetración que logran en la comunidad mexicana. Ellos resulta el mejor cause de difusión de nuestras actividades y programas. Muy cerca de ellos, pero sin el mismo alcance, se encontraron tiendas, empresas de envío de dinero, panaderías,

tortillerías, restaurantes, y taquerías, lugares muy frecuentados por los trabajadores mexicanos.

La proliferación de iglesias y la situación precaria en la que se encuentra la mayoría de los mexicanos ha provocado, que aún siendo católicos, frecuenten templos de religiones y sectas múltiples para gozar de los servicios que ahí se ofrecen. Las iglesias católicas también atienden grandes núcleos de población mexicana, pero su número reducido les impide tener mayor cobertura y servir a grupos crecientes de trabajadores que demandan ayuda migratoria, de salud, espiritual, psicológica, de traducción y a veces económica.

En una población relativamente joven como la mexicana en la Florida, la educación e incluso la cultura no se registran como necesidades vitales de las comunidades, que tienen sin resolver problemas básicos para su sobre vivencia. En muchos el nivel educativo es bajo, ya que no rebasa la primaria, aunque para fines prácticos son casi analfabetas. En algunos sectores su español es simple y a veces nulo porque su lengua materna es diferente, por lo que su acceso al inglés no resulta fácil.

En ocasiones los mexicanos están integrados a otras comunidades centroamericanas y caribeñas donde hay trabajadores con perfiles semejantes los suyos, como la hondureña, guatemalteca y haitiana. En la agricultura y la construcción esta cercanía se produce más claramente.

En el área de los servicios (campos de golf, restaurantes, jardines, hoteles, etc.) los mexicanos se relacionan además con otras migraciones hispanas de América del Sur, como la colombiana, la boliviana, la peruana, la argentina, y obviamente la cubana.

En esta región de Norteamérica, los mexicanos están poco organizados y cuando lo están, su peso político es escaso y su activismo no es necesariamente percibido como un elemento de presión ante las autoridades. Destacan por su organización y un cierto grado de politización la Asociación Campesina, la Coalition of Immokalee Workers y si bien un liderazgo personal y pocos seguidores, el Concilio México-Americano.

En la costa este del Condado de Palm Beach se registra el movimiento “Latino Leadership Institute” que tiene por objetivo influir a favor de los hispanos en diferentes sectores. Tiene una conformación limitada pero interesante porque reúne personajes de distintas nacionalidades, nivel académico y profesión. Este es un experimento significativo, ya que los mexicanos en ese Condado se han convertido en un grupo que no puede pasar ya advertido para las autoridades por un vertiginoso crecimiento.

Además de los líderes mexicanos y mexicano-americanos existen otros de nacionalidades diversas: norteamericanos, cubanos, puertorriqueños, colombianos, y ecuatorianos, entre otros, que atienden y hacen trabajo en comunidades mexicanas. Muchos de ellos son talvez la única forma de penetrar en grupos de mexicanos que no tienen organización propia.

Es usual que en determinadas ocasiones, los mexicanos-norteamericanos y los mexicanos de asociaciones bien organizadas se expresen pública y/o privadamente recelosos frente al gobierno mexicano, aunque esa situación ha variado en cierta manera después de las elecciones del 2 de julio de 2000. sin embargo, después de los acontecimientos del 11 de septiembre se muestran escépticos sobre los avances migratorios entre México y E.U.A.

Sus puntos de vista no siempre coinciden con los planeamientos oficiales de México, por ejemplo, muchos no están de acuerdo con seguir impulsando la migración de gente que se dedique a la agricultura o no se muestran optimistas sobre los beneficios que podrían tener un Programa Trabajadores Temporales.

Hay una notoria diferencia entre quienes han decidido vivir definitivamente en este país y quienes aún no tienen claro el futuro a largo plazo y aún acarician la idea de retornar con un poco de recursos a sus pueblos originarios a reencontrarse con sus familiares.

Aunque hay comunes denominadores, los interesantes entre estos dos grupos son diferentes.

3.1.- Estrategias.

Se diseñó un Programa de Trabajo basado en las siguientes coordenadas

- Conceptualización integral de lo que significan las Comunidades Mexicanas.
- Localización de los grupos mexicanos por Condado.
- Reordenamiento de las jurisdicciones del gobierno mexicano y el consulado de Carrera.
- Contacto con muy diversas comunidades mexicanas del Sur de Florida, sin descuidar el área de Homestead y sus alrededores (Princeton, Naranja, Leisure City y Florida City).
- Elaboración y actualización permanente de un Directorio incluyente que contemplara a líderes no mexicanos que trabajan con nuestras comunidades.
- Contacto Permanente con medios informativos locales y regionales con énfasis en aquellos de mayor penetración en los connacionales, como las radiodifusoras.
- Mantener el equilibrio entre la demanda y la oferta de servicios y actividades y promover proyectos de largo alcance.
- Reforzar los Consulados Móviles y aprovecharlos como detonantes de otras acciones.
- Tener comunicación fluida con el resto de las comunidades hispanas y con las autoridades locales.
- Adecuar los programas de la S. R. E. a la realidad regional del Sur de Florida.
- Fue necesario trabajar coordinadamente con las otras secciones del gobierno mexicano y tener criterios semejantes para facilitar la ayuda y el servicio a los mexicanos.

3.2.- Prioridades.

Estas se establecieron haciendo una lectura de la realidad de la comunidad mexicana y sus necesidades.

- Atender las demandas de las comunidades que son comunes denominadores y difundir la oferta de la SER de acuerdo a las circunstancias concretas.
- Apoyar a la documentación (matrículas y pasaportes) como una necesidad urgente, particularmente después del 11 de septiembre.
- Difundir las leyes de la Florida para evitar una serie de incidentes menores y mayores.
- Dar a conocer ampliamente los contenidos públicos de las negociaciones migratorias bilaterales. Enfocar los esfuerzos en los grupos que no comparten puntos de vista.
- Buscar mejores condiciones de vida de manera concreta: Educación, salud, empleo y beneficios sociales.
- Dar cobertura equilibrada al Sur de la Florida.
- Utilizar medios de proyección masiva: radio, y redes de organizaciones sociales, para tener contacto con grupos amplios de mexicanos y hacer alianzas con núcleos importantes en la opinión pública.

3.2.1.- Antecedentes del Programa de Comunidades.

Durante los tres últimos años del sexenio de Cedillo Ponce de León, el Programa de Comunidades Mexicanas en el Sur de la Florida mantuvo un perfil muy bajo, dedicándose casi exclusivamente a la atención de solicitudes generalmente telefónicas, ligadas a obtención de materiales o de información sobre México.

La relación con asociaciones y líderes comunitarios se limitó, en la mayoría de los casos, a la atención de invitaciones a actividades para festejar alguna fecha del calendario cívico o religioso.

La relación oficial se centró en el Concilio México - Americano, con lo que se limitó el horizonte de acción del gobierno mexicano. No se dio el equilibrio que el

gobierno mexicano debe observar en dicho sentido, para tener una red amplia y diversa de interlocutores que le permita trabajar con eficacia y objetividad.

El gobierno mexicano realizó su principal actividad en el área de Homestead en el Condado de Miami Dade, donde hay una población mexicana y mexicana – americana histórica que se encuentra no sólo desorganizada, sino dividida, pero que es donde prolifera el mayor número de organismos que brindan servicios comunitarios.

Las cifras ofrecidas por el censo 2000 revelo importantes concentraciones mexicanas en otras partes del Sur de Florida (West Palm Beach, Naples, Bonita Springs, Fort Myers, Arcadi, Sarasota, Wauchula, Okeechobee, Fort Pierce, Immokalee, etc.) con las que ahora se tienen relaciones frecuentes muchas de ellas estimuladas a través de la organización de Consulados Móviles, que representa uno de los mecanismos con más alta efectividad para ayudar a los connacionales que en proporciones significativas carecen de documentos legales , y que se combinan con actividades de información y contacto con líderes locales, autoridades y medios de comunicación.

El desarrollo de un Programa de Comunidades Mexicanas requirió partir de puntos tan elementales como elaborar un directorio que permitiera conocer quién es quién en la atención a mexicanos y reiniciar o iniciar contactos básicos con autoridades y agrupaciones clave en la defensa de los derechos de los migrantes.

3.2.2.- Avances principales.

En un año y medio de haberse reiniciado los programas de atención a comunidades mexicanas en el Sur de la Florida fueron reactivadas áreas básicas: educación, salud, deportes, y organización comunitaria.

A pesar que por más de 3 años el PCME no registró niveles regulares de operación, en éste periodo se lograron avances concretos a favor de los mexicanos en esta región, entre los que se pueden destacar:

- Diagnóstico de quién es quién en el liderazgo de las personas y las organizaciones que atienden mexicanos.
- Posicionamiento del gobierno mexicano en espacios estratégicos de liberación de temas migratorios: medios, iglesias, ONG`S.
- Cobertura amplia en Condados tradicionalmente desatendidos,
- Impulso a los Consulados Móviles en términos de cantidad, calidad y diversidad de los servicios, como un instrumento para reforzar la presencia del gobierno de México en lugares con importante densidad de población mexicana.
- Acercamiento permanente a los connacionales a través de los medios de mayor penetración: estaciones de radio y periódicos locales.
- Difusión constante de información sobre México en organismos, medios y líderes para reafirmar los esfuerzos del gobierno mexicano en la diversidad temática del área de especialidad de cada uno.
- Impulso a proyectos educativos de largo alcance, por ejemplo la apertura de Centros Comunitarios de Aprendizaje con apoyos didácticos tradicionales y virtuales. Y el uso de la tele secundaria como una herramienta didáctica en escuelas públicas de Florida.
- Involucramiento de la comunidad en las actividades del gobierno mexicano a través de la red de voluntarios.
- Promoción de esquemas de seguridad médica y de atención en español para padecimientos comunes en los mexicanos.
- Construcción de alianzas con otros organismos para el manejo de programas múltiples a favor de los mexicanos.

3.3.- Proyectos consolidados en 18 meses:

Consulados Móviles

La documentación de mexicanos en EE. UU. Son identificaciones otorgadas por su propio gobierno ha tomado dimensiones diferentes, dejando atrás el mero proceso técnico y convirtiéndose en un fenómeno de la mayor importancia política.

La situación migratoria irregular de los mexicanos, conocida usualmente como indocumentada, por no contar con un status legal, se ha hecho más compleja cuando esos connacionales tampoco cuentan con documentos que los identifique como mexicanos y es precisamente en esta última parte en la que los Consulados de México han jugado un papel estratégico para otorgarles matriculas consulares y pasaportes.

A partir de la llegada del Presidente Fox, la demanda de dichos documentos ha ido en aumento contraste. A raíz de la de la negociación de un Acuerdo Migratorio entre ambos gobiernos y de la visita del presidente Fox a EE.UU. en septiembre 2001, la expedición de esas identificaciones continuó a la alza. Luego del 11 de septiembre, la solicitud de pasaportes y particularmente de matrículas se ha incrementado en el gobierno mexicano en Miami alrededor del 200%.

La difusión de los medios hispanos de comunicación han hecho de la matrícula y la aceptación de ésta para realizar distintos trámites en EE. UU. Ha dado como resultado que el otorgamiento siga en línea ascendente. En el caso del Sur de la Florida, esta línea se ha visto además favorecida por un mayor contacto del gobierno mexicano con las comunidades mexicanas en diversos Condados, especialmente en aquellos en los que se registra de forma importante como Collier, Palm Beach, Lee, De Soto; Hardee y Sarasota. El programa de Consulados Móviles ha sido el eje de este esfuerzo.

Los consulados Móviles se realizaron generalmente en la última quincena de cada mes, en lugares públicos que tuvieran facilidades para realizar el trabajo y que sean conocidos por los mexicanos. Tiene por objetivo documentar a los connacionales y darles orientación sobre diversos temas. Se aprovechan también para establecer contacto con las autoridades, los medios informativos y los líderes comunitarios.

En los Consulados Móviles se expiden matrículas consulares y pasaportes y se brinda información sobre los servicios que ofrece el gobierno mexicano en Miami. Cartilla militar, registro de nacimiento, otorgamiento de poderes, protección, doble nacionalidad, menaje de casa y visa para extranjeros. Adicionalmente se proporciona información sobre programas para las comunidades mexicanas como el

Documento Transferencia Educativa, el intercambio de maestros, la donación de Libros, el seguro Médico del IMSS, y Floridakid Care, eventos deportivos como la Copa México, concursos de dibujo y fotografía, alfabetización, primaria y secundaria par adultos, capacitación para la vida y el trabajo y Centros Comunitarios de Aprendizaje.

Durante 2001 se realizaron Consulados Móviles en:

- Lake Worth (Condado de Palm Beach)
- Bonita Springs (Condado de Sarasota)
- Sarasota (Condado de Sarasota)
- Naples (Condado de Collier)
- West Palm Beach (Condado de Palm Beach)
- Florida City (Condado de Miami-Dade)

Entre enero y octubre de 2002 se efectuaron 10 consulados móviles, uno cada mes en:

- Pahokee (Condado de Palm Beach),
- Arcadia (Condado de De Soto),
- Fort Myers (Condado de Lee),
- Immokalee (2) (Condado de Collier),
- Wauchula (Condado de Hardee),
- Fort Pierce (2) (Condado de Saint Lucie),
- Bonita Springs (Condado de Lee),
- West Palm Beach (Condado de Palm Beach).

Como respuesta a los trabajos permanentes y a la falta de tiempo para concluir los trabajos correspondientes a los meses de noviembre en Clewiston (Condado de Hendry) y diciembre en Naples (Condado de Collier), ambos están ya confirmados y se ha iniciado su preparación y difusión para cada uno de los 12 meses de 2003, de los que están confirmados: serán para el 25 de enero en Florida City, el 22 de febrero en Indian Town, el 22 de marzo en Pahokee el 19 de abril en Fellsmere, el 17 de mayo en Immokalee y el 21 de junio en La Belle. Para su elaboración se ha tomado en cuenta la nueva circunscripción del gobierno mexicano y los asentamientos de mexicanos por Condado.

Debido a la enorme demanda de solicitantes durante el Consulado Móvil en Immokalee en abril pasado, en el que se presentaron alrededor de 2 mil personas,

se realizó uno más en el mismo lugar el día 15 de junio para terminar de atender a aquellos que se quedaron sin servicio la ocasión anterior. En Immokalee se utilizó por primera vez la nueva tecnología para la emisión de matrículas y pasaportes que habilitó el gobierno mexicano que ofrece una serie de medidas de seguridad y hace más confiable dichos documentos.

Una situación similar a Immokalee aconteció en Fort Pierce, lugar al que acudieron más de 3 mil mexicanos el 27 de julio de 2002, por lo que se organizó otra vez un Consulado Móvil en el mes de septiembre. La emisión de documentos en los Consulados Móviles a partir de junio de 2001 ha sido muy significativa. En el caso de las matrículas el aumento fue de 219%. El aumento en la expedición de pasaportes fue de 192%.

Centros comunitarios de aprendizaje.

Con la colaboración del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y la Redlands Christian Migrant Association (RCMA), el gobierno de México, abrió el 22 de septiembre de 2001 el Primer Centro Comunitario de Aprendizaje en Homestead, Condado de Miami-Dade.

El CCA apoya el desarrollo integral de las familias de los campesinos migrantes, pero ha estado también abierto a grupos de otras nacionalidades. El ITESM apoyó con la plataforma tecnológica y los contenidos educativos y de capacitación, además de donar 10 computadoras y una impresora. La RCMA aportó el espacio, los coordinadores y los servicios. El Programa de Comunidades Mexicanas del gobierno mexicano, ha coordinado la operación general del CCA.

En mayo de 2002, dos funcionarias de la Universidad Virtual del ITESM en coordinación con el gobierno mexicano impartieron un curso de capacitación para la apertura de nuevos centros. A partir de esa fecha se inició la creación del segundo CCA que está operando preliminarmente en las instalaciones de RCMA en Florida City y que en la primera quincena de diciembre podrá inaugurarse formalmente cuando Everglades Community Association entre las instalaciones del Centro Comunitario en el reparto agrícola de Andrews.

En octubre de 2002 se iniciaron los preparativos para la apertura del CCA en el RMA de Belle Glade, Condado de Palm Beach.

Difusión en radio, prensa y televisión.

La radio es el medio que presento mayor penetración en la comunidad mexicana, motivo por el que se dedicaron muchas horas para trabajar y colaborar con ellos. La labor más significativa de imagen de México, difusión de los servicios y programas que ofrece y coordina el gobierno mexicano, estimuló a la recuperación de entidad y organización comunitaria, festejos populares, educación y salud, se llevaron a cabo en los siguientes medios:

Radio

- Radio WAFZ 1490 en Immokalee, Condado de Collier.
- Radio WAFC 590 en Clewiston, Condado de Hendry.
- Radio WWRF 1380 en Lake Worth y West Palm Beach, Condado de Palm Beach.
- Radio 1550 Cadena Azul, en el Condado de Miami-Dade.
- Radio WIRA 1400 en Fort Pierce, Condado de Saint Lucie.
- Radio Ke Buena 1440 en Fort Myers, Condado de Lee.
- Radio 90 11Q en West Palm Beach, Condado de West Palm Beach.
- Radio Mexicana en Wauchula, Condado de Hardee.
- Radio la Z, en Zolfo Springs, Condado de Hardee.
- Radio Única 1210, en Miami, Condado de Miami-Dade.
- Radio La Poderosa, en Miami, Condado de Miami-Dade.

Prensa

- Censuario "Panorama"
- Periódico "Saint Petersburg Times"
- Censuario "El Mexicano"
- Quincenario "Nuevos Ecos"
- Quincenario "Gente Bonita"
- Semanario y quincenario "Latino"
- Revista "La Guía del Golfo"
- Periódico "Mundo Hispano"
- Periódico "Nápoles Daily News"
- Periódico "Palm Beach Post"
- Periódico "Saint Petersburg Times"

Televisión

- Abc, Televisión Lee de Collier.
- Hispanic TV, Televisión de Collier.

Cooperación educativa

En octubre de 2002 una delegación del gobierno de Guanajuato encabezada por el Secretario de Educación realizó un programa de contactos con las autoridades educativas de los condados de Miami-Dade y Palm Beach. Esta visita se realizó en reciprocidad a la efectuada por administradores escolares de dichos condados a Guanajuato en 2000.

20 administradores, muchos de ellos administradores, y 21 maestros, de escuelas públicas de la Florida, visitaron las ciudades de Veracruz y México del 22 de junio al 2 de 2002 para capacitarse y conocer detalladamente el programa de Tele secundaria. La delegación fue atendida por la Secretaria de Educación Pública en el D.F., quien los acompañó también en su recorrido por Veracruz, donde la Secretaría de Educación de ese Estado estuvo a cargo de la agenda. Durante la visita se firmó una carta con el propósito de crear proyectos y acuerdos para dar una mejor atención a los estudiantes mexicanos e hispanos de Florida.

Los recursos por un monto de 66 mil dólares para financiar este proyecto en el que participaron educadores de 9 condados del Estado de la Florida fueron obtenidos a través del Departamento de Educación de Tallahase.

El Distrito Escolar de Palm Beach encabeza este esfuerzo de cooperación internacional con México con base en el Acuerdo Florida México suscrito en 1999 en la Ciudad de México.

Gracias a este liderazgo y al apoyo del Departamento de Educación de Florida, especialmente de Diana Ortega, Coordinadora Estatal de Educación Migrante, la Tele secundaria mexicana esta siendo efectivamente utilizada en cada vez más escuelas y se espera que antes de finalizar noviembre de 2002 esté operando con un horario permanente en toda la Florida.

Como parte de lo anterior, del 12 al 15 de noviembre se realizó una segunda visita de técnicos a la Secretaría de Educación Pública en la Ciudad

de México para avanzar en el cumplimiento de los proyectos de cooperación iniciados en julio de 2002, especialmente de Tele secundaria y las plazas comunitarias.

Ejecución de programas para comunidades mexicanas

Previo diseño se realizó una campaña intensa para dar a conocer los programas de Comunidades Mexicanas, lamentablemente, estos eran esporádicamente dados a conocer a la Comunidad Mexicana y a las organizaciones que la atienden.

En un segundo momento se trabajó en lograr la participación activa de autoridades y organismos.

A continuación se enlista brevemente la labor realizada en dichos programas, de acuerdo a la lógica temática en que éstos se estructuraron en el gobierno mexicano:

Educación Educación Migrante

Intercambio de Maestros. Se recibieron tres maestros durante el verano 2002, dos de ellos trabajaron con adolescentes en la florida Gula COSAT University Campus Fort Myers y uno en RCMA en Homestead. La convocatoria 2003 ha recibido una fuerte difusión gracias a su apoyo financiero. Se espera un buen número de candidaturas.

- A. **Documento de Transferencia.**- Fue dado a conocer ampliamente a las autoridades educativas y a las asociaciones que trabajan con migrantes, sin embargo, quienes más lo utilizan son los mexicanos residentes en el Condado de Miami-Dade que generalmente trabajan en empresas privadas.
- B. **Donación de libros de texto gratuitos.** En 2001 se donaron 100 colecciones a escuelas públicas del sur de la Florida y al sistema RCMA que tiene 75 centros en el Estado.

- **Educación Superior. Prácticas Profesionales.** En 2001 cuatro estudiantes de la UNAM hicieron sus prácticas profesionales en el gobierno mexicano. En 2002, se recibieron nuevamente cuatro estudiantes del ITESO, ITESM, de la Universidad de Guadalajara y de la Universidad del Valle de México.
- **Círculo de Estudios.** Estos se han organizado en las instalaciones de RCMA. Están formados por estudiantes de alfabetización, primaria, computación e inglés que funcionan en el Centro Comunitario de Aprendizaje de Homestead.

Deportes. Plan Vacacional. El Programa ha recibido gran aceptación. En julio de 2002 dos maestros participaron en este programa, colaborando en las actividades RCMA Homestead. Uno de ellos trabajó además con el grupo “Sembrando Flores” en la atención de adolescente con síntomas graves de depresión.

- **Copa México.** La versión 2000 de este torneo contó con la participación de las cinco mejores ligas del Sur de Florida: El equipo Latin American de Fort Myers ganó el primer lugar y participó en la fase regional que se realizó en Orlando.
- **Reconocimiento anual del Deporte.** Se propuso a Miguel Niño, Presidente de la Unidad Hispana Soccer dicho League de Naples, como candidato para obtener dicho premio en 2002.

Cultura. Concurso de Pintura Infantil “Este es mi México”. La Convocatoria del sexto Concurso tuvo buena acogida. Se enviaron a México 70 trabajos, de los cuales uno resultó ganador.

- **Círculo de Lectura.** Del 25 al 27 de octubre de 2002 se llevó a cabo el curso de “Formación de Coordinadores para salas de Lectura” en las oficinas del gobierno mexicano. Participaron en total 25 personas, 6 maestros del Distrito federal de Palm Beach y de RCMA. Además de hacerlo la Coordinadora estatal de Educación Migrante, el Director de la Charter School “Spanish Academy” y los integrantes de la organización indígena “Nuu SNU Vico” y el representante del

Programa Migrante del Estado de Florida y fundador de Casa México en Bonita Springs.

- **Concurso de Fotografía “Otra Mirada”.** Dentro de los diez trabajos ganadores, en el marco de la primera convocatoria de este concurso, dos jóvenes mexicanos de esta circunscripción resultaron ganadores. La Convocatoria del segundo concurso fue abierta la primera quincena de octubre de 2001, a la que se ha dado una gran difusión. Este año el concurso ha tenido mayor aceptación en la Comunidad Mexicana.
- **Festejos Populares.** Comunidades Mexicanas participó de manera permanente en diferentes celebraciones organizadas por los connacionales. Cabe destacar las realizadas con motivo de las Fiestas Patrias (Fort Pierce, Bonita Springs, Florida City y Homestead) y 12 de diciembre (Fort Pierce, Miami, Florida City y Pompano Beach).
- **Exposiciones.** En septiembre y noviembre de 2001 se exhibieron las muestras “Papel Picado de Veracruz” en el Miami-Dade Community Collage y “Cofradía de Luz” en la Galería de la Liga de Artes de Bonita Springs.

Salud. Difusión de material. Se realizó distribución masiva de la agenda “Teléfonos para tu Salud” y de materiales sobre el SIDA, infecciones de transmisión sexual, pesticidas, violencia doméstica, cuidados prenatales y cáncer.

- **Seguro Médico.** Se efectuó una destacada promoción del seguro médico del IMSS y del de Florida KidCare. Este último acompañado con materias visuales como fotonovelas, videos y calendarios, así como libretas, reglas y cepillos de dientes.

Proyectos especiales

A. **Programa Paisano.** Como en el caso de otros materiales, encontramos decenas de cajas flejadas, sin abrir de la Guía Paisano. Las temporadas decembrinas de 2001 y de verano de 2002 fueron difundidas en radio, en Consulados Móviles, en fiestas populares, en reuniones regionales y locales

lográndose la entrega de miles de folletos. Las asociaciones y los líderes han colaborado de forma permanente en la distribución del material.

- B. **Cápsulas informativas.** Este ha sido uno de los programas más exitosos. Las 10 principales estaciones de Radio del Sur de la Florida con alta frecuencia entre los mexicanos han utilizado dichos materiales de manera permanente.
- C. **Premio Ohtli.** En 2002 fue otorgado al sacerdote católico de origen cubano, Pedro García, párroco de Misión Santa Ana en la localidad de Naranja. El sacerdote se ha distinguido por el apoyo material y psicológico brindado a los mexicanos del sur del Condado de Miami-Dade.
- D. **Spanish Academy.** En 2001 se apoyó la apertura de la Spanish Academy Charter School en el Condado de Miami-Dade. Lamentablemente no prosperó por los problemas políticos del Public Schools Board dominados por cubanos.

En 2002 se retiró el apoyo a dicho proyecto en el Condado de Palm Beach que se ha distinguido por el interés y apertura para utilizar materiales mexicanos y aprovechar la experiencia educativa de la SEP, ILCE, y CREFAL.

En octubre de 2002 la Charter School, que enseñará español con la misma intensidad que inglés, fue autorizada para abrir sus puertas en West Palm Beach en 2003 con el Dr. Leo Cardona (mexicano) como su Director.

La Spanish Academy – una escuela primaria pública ha solicitado participar en los programas de Intercambio de Maestros, Plan Vacacional y Donación de libros de la Conaliteg, como inicio de su relación con México.

Difusión de matrícula consular

La matrícula consular ha sido profundamente promovida en contactos con líderes, agrupaciones, medios informativos, autoridades e instituciones bancarias. De forma especial se han realizado Talleres de Documentación Consular para que los voluntarios de los Consulados Móviles, los coordinadores

de los Centros Comunitarios y los locutores de radio participen en la campaña de difusión, que se ha realizado de mayo a octubre de 2002.

En los Consulados Móviles la expedición de este documento se ha incrementado en el 2002 en un 219% respecto de 2001, con lo que se ha convertido en el eje de dichos operativos; situación a la que ha contribuido la información que las televisoras en español Univisión y Telemundo han transmitido de manera continua. Muchos mexicanos han interpretado incluso que al obtener su matrícula, su status migratorio podría regularizarse.

Para lograr que la matrícula sea aceptada como medio de identificación válida, fue necesaria la entrevista personalizada con los alcaldes de Fort Myers, Florida City, Lake Worth, Fort Pierce, West Palm Beach y Homestead; con los comisionados de Lake Worth, Fort Myers y Homestead y con el Sheriff de Wauchula y Fort Pierce, entre otras autoridades.

En esa misma campaña se tuvieron reuniones con la presidenta del Fifth Third Bank, -Banco que acepta desde el 1 de septiembre de 2002, la matrícula consular- con funcionarios de Citibank, Banco Popular, Bank of America, United Bank, First National Bank, Ocean Bank y Third First State Bank para realizar diversas gestiones y lograr también la aceptación de la matrícula como identificación válida para realizar transacciones bancarias.

En resumen, la aceptación de la matrícula consular no es un problema en sí mismo, el obstáculo que claramente se ha detectado está relacionado con el que porta el documento. Así cuando la matrícula la presenta una persona que tiene solucionada su situación migratoria, su aceptación es prácticamente natural. Por el contrario, cuando el portador es un indocumentado, los bancos y las otras instituciones la rechazan. El Bank of America, el Citibank y otros muchos bancos presentan ese cuadro. Por ahora, el único banco que acepta abiertamente matrículas con portadores indocumentados es el Fifth Third Bank y la Community Trust Federal Credit Union. Al parecer muy pronto lo hará también el Atlantic State Bank.

Impresos (folletos)

- “Mexicano, Ojo con la Ley de la Florida. Primera reimpresión con recursos del Consulado y segunda reimpresión por cortesía de Global Fx.
- “Servicios que brinda el Consulado”. Impresión con los auspicios de Citibank.
- “Vive mejor, cuida tu salud”.

CONCLUSIONES

Las condiciones y fenómenos sociales, en y después de la Primera y Segunda guerras mundiales, significan para las ciencias sociales un profundo acercamiento al estudio e investigación de lo político y lo social. Ese acercamiento, a ultranza, se traduce en alternativas de viabilidad para la toma de decisiones en las que prevalece la razón y no conjeturas a priori. De Charles Merriam al último científico social que estudia a las Ciencias de Políticas se encuentran acotaciones y campos de conocimiento interdisciplinarios que dan luz sobre el qué, cómo, quién, dónde y cuándo aplicar lo que se analiza e investiga. El científico ha de observar y corregir lo que resulte de la práctica. De ahí que la función y acción de las Ciencias de Políticas sea la contextualización; es decir, busca la racionalidad en las acciones de gobierno y sobre quienes recaen esas acciones. Dicho y adaptado a este propósito el libro del Dr. Ubaldo Berrones "Gobierno en Acción" es hoy políticas públicas y su efecto en el seno de la sociedad.

El desarrollo e investigación del pensamiento social en los E. U. A., y su irrestricto apoyo financiero a la creación de instituciones, centros especializados para el análisis e investigación del momento histórico propio y mundial, entre las décadas de los 20 y 30, se puede decir que sin la visión y apoyo de fundaciones y grupos de poder públicos y privados, en E.U.A hubieran llegado a entender, trascender y mantenerse en el encumbramiento como primera potencia del mundo. Desde entonces, la teoría del científico social confrontó su aplicación con la realidad. Esto es, en el campo tangible de lo político y administrativo bajo una clara profesionalización para la toma de decisiones sobre los recursos, ya sean financieros, materiales o humanos, todos enfocados en la conducción social. Todo tipo de procesos: de información, métodos de investigación y estudio, creación, operatividad y resultados significan política pública. Para su creación y puesta en marcha es indispensable contar con el apoyo heterogéneo de todas aquellas áreas del conocimiento que la enriquezcan; es decir, ciencias de políticas para las políticas públicas.

Las ciencias políticas y las políticas públicas son producto de investigación y análisis, ergo especialización científico social concretamente (ciencias de políticas para políticas públicas).

Podemos determinar que no sólo en las variables externas -como en nuestro caso práctico-, son más que riesgo para la consolidación de la hechura y práctica, hacedor y operario de y para las políticas públicas; es decir, entre la política como un fin y la política pública como un medio de fuerzas intangibles de poder internas y externas que las rodean. Así, la ciencia política se inscribe en el campo de la democracia indispensable para un desarrollo. En igual sentido, el conocimiento de la política pública dependerá, primero, de las habilidades del científico social, puesto que la importancia del conocimiento recae en él y, segundo, en el operario de la misma, ya que para lograr el éxito, se busca que tenga la capacidad de “dominar las habilidades necesarias para lograr decisiones ilustradas en el orden público y civil”, esto es para su alcance e impacto específicamente.

En México, las políticas públicas aparecen en las universidades como área específica del conocimiento a partir de 1976, casi a 30 años después de que Lasswell presentara, en 1951, mejoras a otras difundidas años atrás. De hecho, conocimos el pensamiento científico que prevaleció en México durante esos años en el que se optó por la tradición humanista primero y tecnócrata de Chicago después. La clara tendencia reformista de la administración pública representa la suma de variantes de nuestra lenta -pero segura-, conformación político administrativa.

Estados Unidos es un país de inmigrantes. Su política migratoria, de apertura o cierre de fronteras a la inmigración, ha tenido altos y bajos de acuerdo a los requerimientos de mano de obra de su economía. Después del 11 de septiembre de 2001, la política migratoria norteamericana está íntegramente ligada a la seguridad. Este nuevo perfil ha aumentado la complejidad de la migración, en especial para México, que es un país de emigrantes y de tránsito de migrantes hacia los Estados Unidos. El gobierno mexicano considera que la mejor manera de abordar el fenómeno migratorio es bajo el principio de responsabilidad compartida entre los países involucrados en el tema. La cantidad de trabajo por continuar, bajo ese principio, representa improvisación de cargas de trabajo, ya que el gobierno de México ofrece de alguna manera a la comunidad mexicana la atención que demanda, aún cuando no necesariamente es la misma que está en capacidad de brindar. Para ello, se requiere de aportaciones y de fortalecimiento sobre acciones

determinadas como El nuevo Reglamento de Pasaportes, que flexibiliza el otorgamiento de los mismos y la emisión de la Matrícula Consular de Alta Seguridad. Dichas acciones son un ejemplo del tipo de respuestas que los mexicanos esperan de su gobierno.

En este sentido, el tema que más interesa a los mexicanos en el exterior es, sin duda, la legalización y apertura de permisos masivos. Actualmente se percibe pesimismo en los alcances que el gobierno mexicano podría tener en esa negociación. Los expertos y las propias organizaciones opinan que en el corto plazo, esto no será posible.

Las actividades y proyectos del gobierno mexicano han tenido aceptación creciente en grupos específicos, pero no parece, por ahora captar la atención y el interés pleno de la comunidad trabajadora migrante en general, urgida más en la sobrevivencia que en otro tipo de acciones, independientemente del valor intrínseco de ésta.

La visión, misión y objetivo no consisten en proporcionar leyes a corto plazo, sino en proveer y prevenir desastres y explotación de nuestros mexicanos, sean o no legalizados, para que pueda llevar lo que con su dinero por sí sólo ha venido ganando históricamente como son: servicios, seguridad, salud y desarrollo.

Asimismo, encontrar los medios idóneos por el operario de la política, de tal manera que cuando requiera de recursos para consolidar los programas, el operario casi deberá proveer de los mismos.

En consecuencia, para lograr que una política pública llegue a su cristalización o consecución, no sólo requiere de operarios comprometidos, con capacidad inventiva y suficiente para trascender en un medio donde todo podría ser prohibidamente permitido, pero regulado. Se requieren entonces, condiciones de asistencia, flujo y apoyos económicos.

Llevar los servicios básicos y complementarios es posible sólo si se encuentra en el binomio investigación y análisis, el binomio perfecto de una política pública efectiva, que dé como resultado a un operario de políticas profesional y

calificado ante un medio cerrado, sin apertura o deseo de cambios. Donde el apoyo de recursos financieros fluyan; aunque hoy día, cualquier política pública en esta materia, estará perfectamente sustentada con las cuotas que el Estado mexicano recibe por concepto de recaudación por pago de servicios para documentación y acreditación ciudadana a mexicanos que viven y trabajan en el exterior. Independiente a la masa de dinero y flujo económico que originan el dinero, producto de su trabajo en ambos países.

BIBLIOGRAFÍA

- Durand, Jorge y Maseey, Duglas. Clandestinos, Migración México – Estados Unidos en alboros del siglo XXI, Porrúa, México, 2003 pp.11-43.
- Ayala, José, Fundamentos Institucionales del Mercado, F.E. UNAM, México, 2002, p. 41
- Informes del Consulado de México en Atlanta, 1995, 1996.
- Harold. D. Lasswell " La Concepción Emergente de la Ciencia Política", Edt. Porrúa. México, 2000.
- De León, Lourdes, Ensayo, "The Mixtec`s Annual 3000 miler Journy", 1995, pp. 119-125 (traducción)
- Cuarto y Quinto Informe de Gobierno, 1.6 Migración Estado de Hidalgo, año 2004, p. 48-50
- Harold. D. Lasswell " La Orientación de la Política ", Edt. Porrúa. México, 2000.
- Fernando de Castro, Rafael, "La Migración sobre la Mesa de Negociaciones", en Cambio y Continuidad en la Política Exterior de México, Ariel, México, 2002, pp. 122-123
- Ribbota, Silvine, Globalización vrs. Derechos Humanos, Informe de la Relatoria Especial para los Derechos Humanos de los Migrantes, p.44
- Proyecto sustituto de la Ley general de Migración y Extranjería, Capítulo II del Título IX
- Britos Flores, Santos, Manual sobre Aspectos Administrativos para Organizaciones Civiles, INDEC, México 2002, pag. 80
- García Ramírez, Sergio, Derecho Social Económico y la Empresa Pública en México, INAP, México 1982, Pag. 175
- Rosas Figueroa, A. y Santillán López R., teoría General de las Finanzas Públicas, UNAM, México, pág.304
- Robert, D. Behn " El Análisis de las Políticas Públicas ", Edt- Porrúa., México, 2004.
- Villanueva, Luis Aguilar "El Estudio de las Políticas Públicas", Edt.Porrúa,México, 2004.

- William, Asher. “ La Evolución de las Ciencias Políticas “, Edt. Porrúa, México, 2000.

HEMEROGRÁFICAS

- Arango, Joaquín. La explicación Teórica de la Migración: Luz y Sombra, en la revista Migración y Desarrollo, número1, Red Internacional Migración y Desarrollo, Universidad Autónoma de Zacatecas, México, octubre de 2003, pp. 4-22
- Datos de Instituto Nacional de Migración Publicados en Reforma, México, D.F. Sección Nacional, 11 de abril de 1996, p. 2-A
- Nota de Eduardo Chimely, Excélsior, México, D.F. Sección Estado, 10 de marzo de 1996, p. 28-A
- Cruz Rodolfo, “Emplearse en los Estados Unidos”, en la revista Nexos 317, México, mayo 2004, p.40
- J. Alberto Cornejo, “Se Incrementó la Migración de México hacia Estados Unidos” en la Jornada, 26 de noviembre de 1995, p 6
- Un informe detallado de las Acciones del (PRI) en Estados Unidos, se puede consultar en Martín Torres”, con los Mexicanos allá”, revista Examen publicación mensual del PRI, México, D.F. Año 5, Núm.56, enero de 1994, pp. 8-11
- Reportaje de Angélica Enciso, “Viven en la frontera norte 2 millones de niños”, La Jornada, 12 de abril de 1996, p.5
- Entrevista Lourdes Hernández Alcalá, México, D.F. UAM*-XOCHIMILCO, varias fechas de mayo de 1996.
- Reportaje de Maria de Jesús Espinosa, Excelsior, Sección Financiera, 8 de abril de 1996, pp. 1-2 F
- El Financiero, México, D.F., Infome Especial sobre Indocumentados, 6 de noviembre de 1994, pp5158. Análisis del Consulado de México em Atlanta.
- Mónica Martín, Excelsior, México, D.F. 26 de enero de 1996, p. 4
- “Por que Emigran los Mexicanos?”, Tejeda Reyes, Manuel. Rompan Filas Núm 63, 2003 p.5
- Senado de la República, Gaceta Parlamentaria México, 21 de julio de 2004, p. 6

- El Sol de México, 14 de febrero de 1996, Primera Plana, sección Estado.
- Jorge Bustamante, Milenio Diario, 8 de diciembre de 2003, p. 24
- La Jornada 19 de abril de 1996, México, D.F. Pág. 6
- El Sol de México, México D.F. Sección Estados, 19 de marzo de 1996, p. 6
- Milenio, México, D.F. 6 de octubre de 2003, pp 1, 10 y 12