

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según acuerdo secretarial 15018, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1976.

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos
Maestría en Política y Gestión Pública



ESTUDIO DE CASO SOBRE LA GESTIÓN MIGRATORIA EN JALISCO

TRABAJO RECEPCIONAL para obtener el **GRADO** de
MAESTRO EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

Presenta: **ÁNGEL ISAAC VERA LEPE**

Tutora **DRA. ADRIANA GONZÁLEZ ARIAS**
Tlaquepaque, Jalisco. 28 de diciembre de 2018.

ÍNDICE

RESUMEN	4
INTRODUCCIÓN	5
CAPITULO I. ENFOQUE TEÓRICO Y CONCEPTUAL	10
1. La gestión migratoria local enfocada en una atención integral al fenómeno social de la migración.	10
1.1. Gestión Migratoria; concepto y Aproximación Teórica	11
1.2. Estructura en la administración de las migraciones	15
1.3. Política y Legislación Migratoria	17
1.4. Conocimiento y administración de las causas del fenómeno	19
1.5. Administrar la percepción de las migraciones	20
1.6. Cooperación internacional	21
2. La Gobernanza como el mejoramiento de la capacidad directiva de la Administración Pública	22
2.1. Gobernanza; concepto y Aproximación Teórica	23
2.2. Vínculo entre Gobernanza y Gestión Migratoria	29
CAPITULO II. CONTEXTO DE LA ATENCIÓN AL MIGRANTE EN JALISCO	32
1. Antecedentes y Contexto Histórico	32
1.1. Municipios en Jalisco	35
2. El problema en Cifras	37
3. Contexto institucional actual en Jalisco	40

4.	Preguntas de reflexión	43
CAPITULO III. ESTUDIO DE CAMPO		45
1.	Metodología	46
2.	Informantes Clave Entrevistados	48
CAPITULO IV. RESULTADOS Y RECOMENDACIONES		51
1.	Análisis de Conclusiones	52
2.	Resultados y recomendaciones	53
CONCLUSIONES FINALES		84
ANEXOS		90
BIBLIOGRAFÍA		100

RESUMEN

Los flujos migratorios que se presentan en Jalisco son una realidad social que requiere atención particular por parte de la Administración Pública en la Entidad, esto representa un foco de atención, del cual nace el Instituto para los Migrantes en Jalisco, como una oficina dependiente de la administración centralizada, directamente ligada al presupuesto de la Secretaría de Desarrollo e Integración Social del Estado de Jalisco, a su vez dependiente de manera operativa a la Secretaría General de Gobierno del Estado de Jalisco, lo cual refiere a la existencia de una necesidad urgente de atender.

La siguiente etapa consiste en la inmediata publicación en 2016 de la Ley de Protección y de Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, así como también el anuncio el Ejecutivo Estatal de las “Medidas para Fortalecer a los Jaliscienses que Residen en los Estados Unidos”, entre otros sucesos que serán descritos, como parte de la actual discusión en torno a la atención institucional a los distintos flujos migratorios, necesidad que ya no puede ser ignorada en el Estado.

En el presente estudio de caso se pretende abordar el caso particular de esa atención institucional del Estado hacia los Flujos Migratorios que se presentan, esto desde una plataforma teórica y conceptual que llega a los principios de la “gestión migratoria”; considerada como una atención al migrante según sus necesidades particulares o una atención “integral”, a la par de la teoría de la Gobernanza la cual pone en mesa de discusión la “eficiencia” de la administración que ejerce del sector público ante temáticas y necesidades sociales, lo que se puede traducir como el estudio de una administración de los flujos migratorios en territorio nacional posiblemente más eficiente.

Palabras Clave: Gestión Migratoria, Flujos Migratorios, Administración Pública.

INTRODUCCIÓN

La migración en México es una realidad que se ha problematizado desde hace algunas décadas, representa un fenómeno social multidimensional que en apariencia no tiende a disminuir (Escobar & Martin, 2008), esta migración se manifiesta en forma de distintos flujos de desplazamiento humano los cuales van desde el plano internacional hasta una migración dinámica local dentro de un mismo país o Entidad federativa.

La forma en que los Estados deciden administrar estos flujos de movimiento humano se concreta en una política migratoria. Actualmente se puede ver la disyuntiva de inclinarse por una política de puertas abiertas y hospitalidad como sucede en algunos países de Centro y Sudamérica y Europa, o por el otro lado una política proteccionista basada en una contención como el ejemplo de Estados Unidos de América. Por su parte en México actualmente existe una política migratoria dinámica en la que se contemplan los diferentes flujos migratorios con matices de seguridad nacional basado en una ley y reglamento federales, sin embargo, a nivel de Entidades Federativas, son muy pocas aquellas que cuentan con una política y legislación local en materia migratoria, en las que destacan aquellas con presencia historia de flujos migratorios, como lo son Michoacán, Zacatecas y Guanajuato.

Esta administración de la movilidad humana no solamente se refiere a una regulación de carácter legal, ya que se considera que al migrar un individuo y transitar por un territorio (nacional o internacional) es sujeto de distintos ordenamientos jurídicos, de interacción con las estructuras sociales e indirectamente se involucra en esa sociedad organizada, a veces sin saberlo y en estado de vulneración. Es dentro de esa dinámica donde el Estado interviene por medio de su brazo operativo que es la administración pública.

Por otra parte, el desconocimiento por parte del sector público de esta situación puede representar una problemática social en tanto no sea vigilado, regulado y administrado por medio de la Administración Pública, desde su origen, trayectoria y destino, lo que genera un ciclo interminable. Primero, al no contar con condiciones necesarias para

brindar atención suficiente a los migrantes, y posteriormente esa falta de políticas públicas y regulaciones puede generar que los flujos migratorios que se presenten en una región se conviertan en una migración desconocida, lo que nos obligaría a regresar al punto de partida.

En México, históricamente se ha presentado el fenómeno de la migración de manera constante por diferentes motivos como lo es su posición geográfica y las condiciones sociales, sin embargo, todavía no existen herramientas institucionales completamente consolidadas ni una legislación federal que pueda considerarse *en* armonía con una legislación estatal en el sentido que enmarque dicha problemática, la identifique, la atienda y trate de minimizar los posibles problemas que una migración no atendida puede generar a nivel local.

En el Estado de Jalisco aparecen distintos flujos migratorios por diversas razones, algunas son su posición geográfica, por formar parte de la ruta férrea occidental que va desde la frontera sur hasta la frontera norte, o por cuestiones demográficas y económicas. Por un lado se presenta la **inmigración**, dado que es uno de los principales destinos de migrantes connacionales provenientes de otras Entidades Federativas, por otra parte el flujo de la **emigración** en el sentido que un gran número de Jaliscienses emigran constantemente al Exterior, principalmente a los Estados Unidos de América, el flujo migratorio de **retorno** de dichos connacionales es una situación que modifica la vida y la unificación familiar en la Entidad y finalmente el **tránsito** irregular de individuos originarios principalmente de países de Centroamérica quienes tienen como destino en mayor parte los Estados Unidos de América, pero que en ocasiones, no cumplen ese deseo y se *asientan* en la Entidad.

La existencia de diversos flujos migratorios en esta Entidad, han generado que surjan intentos de cimentar una política y gestión migratoria que pretenda estudiar y atender este fenómeno. El primer paso fue la creación de una oficina que atienda, identifique y administre directamente todos ellos por parte de la Administración Pública del Estado. Fue hasta finales de 2016 que se publica una ley de atención y protección para los

migrantes a nivel Estatal, anteriormente la atención a todos estos flujos se derivaba de distintos programas brindados por distintas instituciones de los tres niveles de gobierno dentro del Estado de Jalisco, en mayor parte hasta hace unos años, brindados por el Instituto Nacional de Migración a nivel federal siguiendo la política migratoria nacional.

Es dentro de este contexto, que el planteamiento del problema por el cual se desarrolla este trabajo consiste en que la atención al migrante en Jalisco se encuentra segmentada, es decir, no está enfocada en la atención conjunta de los flujos migratorios en la Entidad según las necesidades particulares de éstos. Por lo tanto, no se cuenta con una gestión migratoria que conozca el contexto de los flujos migratorios; lo que impide una adecuada atención a la población migrante.

Se toma en cuenta que este trabajo se realiza de manera paralela a la discusión actual en la Entidad sobre una mejor regulación del fenómeno de la migración en el poder Ejecutivo y Legislativo; en el presente trabajo se propone cumplir la hipótesis que es una condicionante que de comprobarse podría existir un trabajo realmente coordinado basado en el concepto de gestión migratoria que aquí se aborda.

Por gestión, para efectos de este trabajo, puede entenderse de manera genérica como el conjunto de estudiar, atender, regular e incluir en la planeación, así como en las políticas públicas lo cual provoca una administración que incluya todos los enfoques, es decir, la Administración Pública gestiona el tema dentro del aparato administrativo.

Aquí se visualiza a la Gestión Migratoria de manera teórica como la forma coordinada de actuar y administrar por parte de la Administración Pública en sintonía con las necesidades específicas de este fenómeno social y acorde con una política migratoria adecuada. El objeto de dicha gestión se compone de los flujos migratorios en una zona específica, el cómo consiste en la implementación de una atención que considera todas las dimensiones de la migración, todo esto pensado como una mejora en esa administración y atención de la migración al incluir todos sus enfoques. La problemática que da vida a la necesidad de este concepto se representa en la actual falta de consolidación de herramientas institucionales, en parte por desconocimiento de la

realidad y por la gran dimensión de los flujos migratorios, pero también y en gran medida por la fragmentación de las entidades públicas que se encargan de brindar atención a los migrantes, específicamente en el Estado de Jalisco.

Es así que, este trabajo consiste en un estudio de caso acerca de la atención al migrante y de los procesos migratorios en Jalisco. El trabajo de campo basado en entrevistas a profundidad se enfoca principalmente en el reciente Instituto Jalisciense para los Migrantes (IJAMI), en la Comisión de Asuntos Migratorios del Congreso local en Jalisco y en el Instituto Nacional de Migración Delegación en Jalisco, así como también un segmento del sector académico que forma parte de dicha discusión actual en la Entidad.

Para cumplir esa intención, este texto pretende orientarse acorde con un objetivo general, al elaborar un estudio de caso que esté enfocado en conocer cómo se atiende a la migración en el Estado de Jalisco, para analizar cómo sería posible implementar la gestión migratoria para que se atienda a las necesidades particulares de los diferentes flujos desde las instancias públicas.

En este último punto, la teoría de la Gobernanza apoya al enfoque teórico, pensada como aquella que estudia la mejora al momento de brindar los servicios del gobierno hacia la sociedad, específicamente en el aspecto de incluir una problemática social.

Finalmente, en el presente trabajo se verán los resultados de la entrevista realizada a algunos de los principales actores del sector público y académico en el Estado. Los siguientes objetivos enlistando manera sintetizada la intención de obtener resultados mediante entrevista a profundidad para:

- ☐ Analizar los flujos migratorios que intervienen en el Estado de Jalisco.
- ☐ Observar la situación actual y contextual de la atención al migrante en Jalisco, desde el Instituto Nacional de Migración Delegación Federal en Jalisco y el Instituto Jalisciense para los Migrantes.

- Desarrollar las bases teóricas que permitan realizar el análisis del caso de Jalisco a nivel local.
- Generar el estudio de campo para contrastar la teoría con los resultados con los actores de dichas instituciones y otros que influyen en la discusión del tema.
- Realizar propuestas de intervención o solución conforme la interpretación de resultados.

Se considera que el trabajo es pertinente y necesario porque aborda el tema de la migración desde una propuesta teórica de gestión migratoria, la cual es de utilidad para el desarrollo en materia de política migratoria en el Estado y, por ende, puede aportar nuevos criterios.

Si no existe una política migratoria claramente articulada, respaldada por una legislación, la administración de la migración se dispersa entre una multitud de diferentes departamentos y agencias de gobierno (OIM-INM, 2009, pág. 184).

CAPITULO I. ENFOQUE TEÓRICO Y CONCEPTUAL

1. La gestión migratoria local enfocada en una atención integral al fenómeno social de la migración.

El fenómeno de las migraciones rebasa las fronteras de las naciones y conlleva un proceso amplísimo y lento de asentamiento humano. La presencia por las diferentes regiones en México, generan la necesidad de un seguimiento de cerca que comprenda las implicaciones de transitar, llegar y salir hacia otro lugar de residencia. El occidente mexicano se caracteriza por la ruta férrea que lleva al norte y por la emigración hacia los Estados Unidos en busca de mejor calidad de vida desde hace ya varias décadas, de ahí la importancia de propiciar el estudio de un enfoque local en donde sea posible comprender los rasgos y características de la situación actual.

En las dependencias gubernamentales se ha venido arrastrando desde hace décadas, sin una atención o solución palpable y culminante, lo que se ve en intentos aislados de mejorar la atención al migrante y de construir una regulación que comprenda su contexto, el flujo migratorio determinado se adapta y evoluciona para poder moldearse a ese nuevo factor y continuar su existencia sin alguna variación, o bien, ese intento se ve boicoteado por cuestiones políticas. Por esto, se dirige este trabajo hacia una mirada de la gestión, la cual obedece a la intención de ampliar la concepción de atención.

Los cambios institucionales que se suscitan como respuesta a la creciente tendencia de las migraciones en las últimas décadas representan la necesidad de su observancia, es decir, la respuesta de los gobiernos frente al hecho social, respuesta que se manifiesta de forma más notoria en los países que tradicionalmente eran únicamente receptores pero se transformaron en emisores, y viceversa, mientras otros se convirtieron en canales de tránsito hacia terceros países, independientemente de la motivación que lo originó, cambios que a la postre generan rastros de ingobernabilidad (OIM-INM, 2009).

En el presente capítulo, se desarrollan los conceptos teóricos que en su conjunto pretenden proponer un andamiaje que construya una administración pública fortalecida

y consciente, enfocada a atender un segmento social que hasta ahora pudiera considerarse ampliamente observado en todo su contexto social y a pesar de esto sin propuestas inminentes de esquemas de inclusión. Por lo tanto, se hablaría de una gestión (*management*) migratoria, mientras que el concepto de la gobernanza (*governance*) nos ayuda a abordar este tema desde su esencia en donde se idealiza a la administración pública como un “buen gobierno” (Estupiñán, 2013).

Cabe resaltar que, actualmente tanto en el ámbito institucional así como en la literatura se pueden llegar a confundir los conceptos de regulación, gestión y administración al referirse todos a la acción de la administración pública en relación con los flujos migratorios y su contextualización administrativa, aunque pareciera que la intención es referirse al mismo hecho, aquí se intenta conceptualizar de una manera puntual, se tiene como referencia que el termino gestión se concibe en los países de tradición anglosajona como *management*, observación que resulta relevante al momento de la cimentación del concepto.

1.1. Gestión Migratoria; Concepto y Aproximación Teórica

Este concepto teórico tiene su razón de ser dentro del ámbito público y administrativo de la migración, punto de partida del que se tiene como antecedente o contexto es la *semi* regulación existente y actual en los países Latinoamericanos, regulación generalmente enfocada en la contención fronteriza según la OIM¹. Sin embargo, su alcance pretende que una administración del fenómeno sea vista desde los anteojos de una tendencia diferente y más completa de la administración pública, en donde se puede establecer a *grosso modo* que la finalidad es forjar un nuevo esquema de atención a la sociedad que pueda traducirse en una gestión donde el Estado coadyuva con los sectores de la sociedad.

Este concepto se construye partiendo de la base que la migración tiene ventajas como lo son el desarrollo económico, social y cultural, sin mencionar los beneficios que trae una dinámica de interacción entre dos regiones distintas en cuanto crecimiento y

¹ Organización Internacional para las Migraciones, 2016.

desarrollo. Sin embargo, también cuenta con aspectos negativos, en el caso de no contar con una legislación interna fortalecida que coadyuve con una administración del fenómeno migratorio, tales aspectos adversos pueden consistir en desplazamientos humanos desordenados que a la postre impacten negativamente a los distintos sectores de la sociedad en general.

Con estas consideraciones y en un punto de convergencia entre la principal literatura de los últimos años que aborda el tema de una posible gestión migratoria (Escobar & Martin, 2008), implica el “contribuir a edificar las bases de una administración migratoria efectiva” (OIM-INM, 2009, pág. 12), en donde se entiende que el objetivo es una administración consciente de los flujos migratorios en atención a las necesidades reales, la cual permita el aprovechar los aspectos positivos de la migración en un plano internacional dinámico en el que los desplazamientos humanos tienden a crecer tanto en volumen como en impacto en las regiones involucradas.

Es así que, en esta construcción del concepto, el rol de la migración es un aspecto positivo tanto en el lugar de origen así como en el de destino, la implementación surge de recurrir a diferentes implicaciones que impactan en diversos sectores sociales y áreas de política pública, es decir, que una gestión migratoria se encuentra cimentada en diferentes pilares que generan la posibilidad de contar con una adecuada administración de los multicitados flujos migratorios, aspecto que podría repercutir de manera positiva al cumplir los objetivos de incluir, atender y regular dichos flujos de manera eficiente dentro del mecanismo gubernamental, articulando en su contenido los Derechos Humanos de los migrantes, la soberanía de los Estados, y un control eficiente aunado a una facilitación del movimiento humano derivada de una buena administración pública.

Estos pilares han sido abordados de distintas maneras y contruidos desde una idea de solventar lo internacional junto con la perspectiva nacional, en algunos casos este abordaje por la literatura ha sido manera incompleta, por ejemplo Escobar y Martin (2008) hablan del enfoque de la gestión migratoria, menciona que el tema es abordado

de forma certera desde un enfoque binacional entre México y su vecino del norte, haciendo énfasis que esa gestión y su motivación se relaciona directamente con aspectos económicos dentro de los países vecinos.

En el sentido de no abarcar la multidimensionalidad, como sería el caso de solo retomar las motivaciones laborales como único motivo de origen de la migración, y no la superación personal, las situaciones socio políticas del lugar de origen, la cultura o las cuestiones de reunificación familiar.

En este aspecto al contemplar los procesos que podrían ser sujetos de ser gestionados la pregunta podría ser ¿cómo llegar a una concepción completa del concepto? No en el aspecto de tomar en cuenta todas las motivaciones posibles que originen a un individuo a migrar, sino en el aspecto de poder ver a ese desplazamiento como una realidad que pudiera ser sujeta de una administración gubernamental de manera ordenada, respetuosa y benéfica.

Un argumento para esto es que el esquema de gestión rebasa la tradicional y limitada concepción de la regulación meramente legal en materia migratoria basada únicamente en los mecanismos de retorno asistido así como de contención de los flujos, Organización Internacional para las Migraciones “OIM en el Mundo” (OIM, 2016). Esta gestión puede ser concebida desde instrumentos legales hasta estructuras institucionales en función permanente;

Gestión migratoria se refiere a las formas en que se implementa la política migratoria, y a la diversidad de medidas necesarias que se toman para abordar de manera eficiente las cuestiones migratorias a nivel nacional, regional y global (Tamagno-OIT, 2009, pág. s/p).

Por otra parte, se toma el argumento al cual llegó el informe dirigido por Erica Usher (OIM, 2004), las bases concretas para una correcta administración de la migración implican; primero, conocer la información real o reconocer la falta de la misma al abordar el problema mucho antes de pensar cómo resolverlo. Segundo, el reconocer

que la norma no se encuentra a la altura de la dimensión del problema que se quiere resolver, lo que significa no contar con los mecanismos legales o adecuación de la norma a las realidades migratorias. Y tercero, una vez que se tienen ambos supuestos, es posible hablar de que se consigue eficientar esa administración.

Alcanzar esta eficiencia² en la atención dentro de las instituciones implica conocer la problemática desde su esencia y fondo, y también conocer el cómo puede mejorar desde el conjunto de sus componentes. Tal tarea requeriría trabajar desde diferentes ámbitos dentro del enfoque de la administración pública en el sentido de poder obtener las circunstancias idóneas que, en un momento dado, permitan que esa gestión surja de manera natural al presentarse la relación entre administración pública – fenómeno social.

En concreto los puntos que se pueden convertir en fundamentos institucionales y legales para, obtener realmente un panorama de la gestión migratoria son:

- Estructura en la administración de las migraciones
- Legislación y Política migratoria
- Conocimiento (administración) de las causas del fenómeno
- Cooperación internacional

Estos fundamentos en su conjunto y en su implementación pueden generar una administración que conozca la realidad actual y que tome en cuenta su contexto y así, con la posibilidad de prepararse para incluir dentro de su espectro de acción a esta población vulnerable, en la literatura se utiliza el término eficiencia (OIM, 2004) con la finalidad de resaltar esa integralidad que brinda el hecho de realizar una administración

²La intención que se plantea desde el objetivo de investigación es el conocer cómo es posible el poder implementar otros principios que posiblemente no se han estado aplicando dentro de la administración pública para poder administrar los flujos migratorios, a esto surge la pregunta ¿Qué principios? Y por consiguiente ¿Cómo y desde qué ángulo se pueden aplicar? Y es en estas interrogantes que tanto la literatura de consulta como la propuesta en este trabajo que se plantea una estructuración institucional la cual permita atender de manera diferente a como se ha venido atendiendo el tema de la migración. Este término no se refiere a una acepción de índole económica como regularmente es asociado.

de los flujos que tome en cuenta todos sus elementos, mismo objetivo al que el Instituto Nacional de Migración se refirió al mencionar una Gestión “Actualizada” posteriormente (INM, 2005). Haciendo referencia al estudio de Tamagno- OIT (2009) en conjunto con la OIT, mismo que representa un ejemplo de gestión migratoria laboral, el cual propone un esquema similar de fundamentos institucionales y legales necesarios, considera que, el modelo que brinda las condiciones para una gestión migratoria consiste en los siguientes pilares: 1) Sistema de Información y conocimiento Geo-referencial sobre migración y mercado de trabajo, 2) formación e intermediación para la facilitación de la migración laboral, 3) políticas de vinculación, 4) migración circular – temporal retorno voluntario, 5) migración para el codesarrollo, estos fundamentos dentro del entendido que la principal motivación que genera la migración es la búsqueda de mercados laborales y el desarrollo multilateral.

Hay que sumar que se pretende conocer la realidad migratoria, construir las herramientas para su atención, incluir el contexto nacional e internacional para finalmente poder implementar las acciones del Estado mediante una estructura administrativa que se adecúe a los flujos migratorios, el engranaje de éstos otorga lo que en palabras de Tamagno sería “mejorar el proceso migratorio” (Tamagno-OIT, 2009, S/P).

1.2. Estructura en la administración de las migraciones

Este elemento es comúnmente equiparado con lo que se denomina “modelos de gestión migratoria” (OIM-INM, 2009) (recordando que la gestión no abarca únicamente este aspecto) se refiere a los marcos administrativos institucionales existentes y funcionales para la aplicación de la normativa migratoria:

Para maniobrar estos flujos se emplaza la necesidad de crear modelos que permitan su regulación con el fin de que las migraciones obedezcan a demandas y deseos específicos y se realicen dentro de marcos normativos claramente delineados y armonizados (Estupiñán, 2013, pág. s/p)

Se enfoca en la parte ejecutora y concentradora de funciones la cual forma parte importante de una administración pública, a pesar de ser el primer concepto podría ser el último dado que el hablar sobre un funcionamiento, aplicación y adecuación de la legislación, necesariamente representa la implementación de la política migratoria, es decir que el conjunto de esos elementos, dan vida a esta aplicación, pero se toma en cuenta desde el inicio por indiscutible su importancia.

Esta idea de organización parte del entendido que “no existe una estructura organizacional ideal para administrar la migración” (OIM-INM, 2009, pág. 184) a una escala nacional y mucho menos local, y no necesariamente por una mala gestión, más bien debido a la misma naturaleza multifacética de la migración que genera que los Estados se vean en la necesidad de identificar las diferentes aristas y características específicas, con la finalidad de adoptar la estructura interna de administración que haga frente a la magnitud del fenómeno.

Los factores contextuales a tomar en cuenta en un panorama amplio de la administración de la migración pueden consistir en la entrada, salida y permanencia de migrantes, así como el posterior desplazamiento de los ya ingresados o las mismas conductas pero por nacionales en vez de extranjeros, y es aquí donde se hace notorio que esta gran generalidad impacta un amplio rango de áreas de política pública influenciadas por la migración, por lo que el adoptar desde un primer esquema la estructura que dará cumplimiento a una legislación según las directrices de una política migratoria, consiste en un paso importante hacia consolidar una gestión.

La planeación de este marco institucional corresponde a cada región según sus prioridades institucionales así como realidad actual, esto repercute en el cómo atender al fenómeno migratorio, la forma organizativa es funcional al optar por concentrar el tratamiento de los asuntos en una sola dependencia o ministerio la cual acapare todos los programas y atribuciones relacionadas con los movimientos humanos (OIM-INM, 2009); esto es, la entrada salida y permanencia, el desarrollo social, el crecimiento económico, la inversión extranjera, incluso la nacionalidad y ciudadanía, o bien, el

designar distintas unidades administrativas encargadas de diversos temas subyacentes, el Instituto Nacional de Migración establece que el único debate se suscitaría entre el optar por un sistema centralizado o descentralizado en donde esta temática necesita abordarse en el diseño del proceso de administración de la migración ya que esa es la variable que puede moldearse, es decir, la migración ya incluye por sí todos los tipos de desplazamiento humano, abarca la migración regular e irregular.

El aludir a la importancia de la migración da a pensar que la idea acerca de una centralización de funciones garantiza la funcionalidad en tanto que se crea un sistema de funciones que sea consistente, “No solo en la formulación de políticas, sino también de las principales directivas operativas que se relacionan con el proceso de administración de la migración, particularmente la admisión, rechazo o remoción de migrantes” (OIM-INM, 2009, pág. 186).

1.3. Política y Legislación Migratoria

El contar con una planeación de la estructura administrativa representa el paso más relevante, posteriormente permitirá aplicar la política y normativa en materia migratoria al interior del país o bien en coordinación con los países vecinos involucrados, ya sea que ambas funciones residan en la misma unidad administrativa, o bien, de forma separada. Aun así, los principios deben encontrarse en sintonía a fin de funcionar como uno solo dentro de la administración pública.

Este aspecto cobra su relevancia desde su interdependencia con la naturaleza misma de las instituciones;

si no existe una política migratoria claramente articulada, respaldada por una legislación, la administración de la migración se dispersa entre una multitud de diferentes departamentos y agencias de gobierno, en estas circunstancias, es poco factible definir claramente los objetivos de la migración (OIM-INM, 2009, pág. 184).

El diseño, publicación y entrada en vigor de la legislación aplicable debe tener como objetivo³ el atender a las necesidades específicas del fenómeno de la migración a corto, mediano y largo plazo, tomando en cuenta las características de los flujos migratorios en sintonía con una política migratoria lo cual brindaría uniformidad, sin embargo a la postre es prudente tener en cuenta que algunos flujos se exteriorizan dentro de las entidades o regiones según la posición geográfica, por lo que esta legislación y diseño de políticas de índole local también debe implicar una prioridad para el legislador así como para los funcionarios integrantes de la administración pública.

La legislación representa un reto igual de importante ya que da lugar a cumplimentar la política migratoria desde su esencia y es menester considerar absolutamente todos los aspectos que circundan estos dos grandes rubros. Por una parte, se tienen los flujos regulares que influyen en la economía nacional, en la educación y en la profesionalización de la mano de obra, y por otro lado el flujo irregular, generalmente desconocido en todo su espectro debido a la falta de una estrategia coordinada. La emigración y la migración de retorno implican el creciente ingreso de remesas y de recursos humanos los cuales pueden ser considerados y aprovechados de una forma productiva, es decir, incorporados dentro de la política migratoria y, por ende, dentro de la administración de este flujo particular.

Es por las consideraciones anteriores que una política nacional es necesaria para dirigir los objetivos en el tratamiento de la migración, claro está que en su substanciación esencialmente se involucra a las necesidades de la sociedad civil, y en cadena se desprenden las estrategias posteriores en legislaciones secundarias, así como reglamentaciones en las que su implementación se cubrirán aspectos particulares. En esta planeación se hace la distinción de las diferentes actividades estatales, es decir, se

³ Objetivo según los pilares y condiciones necesarias que aquí se consideran para contar con una gestión migratoria eficiente y actualizada (OIM-INM, 2009). Asimismo, en la línea de acción número 4 dentro de la *Propuesta de Política Migratoria Integral en la Frontera Sur de México*, ese instituto reconoce como proyecto a futuro la “adecuación de las leyes y reglamentos que corresponden en materia migratoria tomando en consideración las necesidades de los flujos que se internan... y los convenios y tratados internacionales” (INM, 2005, pág. s/p).

distingue aquellas propias del control fronterizo de los programas de asistencia humanitaria, la incorporación social y expedición de documentos se distingue de los mecanismos de expulsión de territorio nacional.

1.4. Conocimiento y administración de las causas del fenómeno

El acercamiento a la realidad contextual de los flujos migratorios necesariamente genera el conocimiento sobre su impacto y puede brindar posibilidades de acción posterior a dicho acercamiento, uno de los primeros problemas que esto presenta es el tema de las percepciones, “[la cual] puede generar diferentes formas en el colectivo imaginario” (OIM-INM, 2009, pág. 139), tema que en dicha colectividad influye sobre el cómo se debe legislar y gobernar. Es decir, si bien es un tema cada vez más concurrido socialmente, su estudio atañe el hacer de lado los mitos que se generan en cada región acerca de la migración “la distancia perceptiva existente entre el hecho objetivo y el imaginario colectivo puede ser muy grande” (INM-OIM, 2009 pág.139). La información de carácter objetiva facilita ese acercamiento lejos de la posibilidad de influenciar las decisiones legislativas y gubernamentales en el aspecto que la decisión acerca del tratamiento y posterior atención a la migración pueda estar libre de percepciones, la eficiencia y la actualización de la que se habla al pensar en la gestión migratoria tiene su vínculo con el conocimiento adecuado de los flujos migratorios, lo que permitiría generar una política migratoria acorde y derivado de ésta una legislación e implementación continua y permanente (INM, 2005).

La interrogante que este argumento amerita es ¿cómo obtener información objetiva? O al profundizar un poco en este sentido, una vez que se tenga la información, ¿cómo distinguir si es objetiva y no perceptiva? Esto es, el fijar la vista hacia la importancia en la obtención de la información, los instrumentos, metodologías, el procesamiento y finalmente la difusión de esa información de una forma objetiva.

La literatura acerca de la prevención de la percepción en el tema de la migración así como en la obtención de la información se inclina hacia un aspecto metodológico, en cuanto al fondo, el Instituto Nacional de Migración en conjunto con la Organización internacional para las Migraciones en 2009 establecen un conjunto de elementos necesarios dentro de las instituciones de un gobierno a fin de estar en condiciones de obtener información confiable acerca de los flujos migratorios y así, pensar en trabajar en su administración, lo anterior dentro de un gran rubro que es la administración de la información.

1.5. Administrar la percepción de las migraciones

Estas condiciones pueden proveer el ambiente necesario para la obtención de información confiable sobre la cual tomar decisiones, claro está que el manejo de dicha información finalmente será operado por el mismo marco administrativo que administre los flujos migratorios, en consideración que “no existe una estructura organizacional ideal para administrar la migración” (OIM-INM, 2009, pág. 174) Involucrar a los gobiernos en la administración de la información

- A. Considerar las formas de difusión de la información
- B. Desarrollar estrategias de comunicación
- C. Plantear el propósito de las estadísticas de migración
- D. Identificar a migrantes internacionales
- E. Conocer a los principales generadores de estadística migratoria (OIM-INM, 2009, pág. 180)

Por su parte, cada una de estas que actualmente representan un reto para las administraciones públicas para que, dentro del rango de sus atribuciones y posibilidades, incluyan estos aspectos como elementales a fin de dar un paso adelante hacia una gestión consciente. Las estadísticas pueden ser aliadas en la generación de una política y legislación migratoria desde cualquier ámbito ya sea internacional, nacional o local.

La implementación de cada uno de estos elementos puede ser sujeta a casos de estudios separados, son dependientes del lugar y momento, y de la zona geográfica, así como del factor cultural.

1.6. Cooperación internacional

Según la Amexid (Agencia Mexicana para la Cooperación para el Desarrollo): La cooperación internacional para el desarrollo es el esfuerzo conjunto de gobiernos, apoyado por el dinamismo de organismos internacionales, sociedad civil, academia y sector privado, para promover acciones que contribuyan al desarrollo sostenible y a mejorar el nivel de vida de la población mundial a través de la transferencia, recepción e intercambio de información, conocimientos, tecnología, experiencias y recursos. (Desarrollo, n.d.). Como dijo el presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas el pasado 4 de junio del 2018, Miroslav Lajcak, "el pacto es el primer marco global para la gobernanza global y cooperación internacional sobre migración; acordarlo es una prueba para el multilateralismo y para la capacidad de Naciones Unidas para responder ante asuntos globales, [...] este pacto demostrará que somos más fuertes juntos que separados". (Hojiman, 2018, pág. s/p.)

En este apartado se considera al fenómeno migratorio desde su panorama más amplio y en el entendido que algunos flujos migratorios existen únicamente derivados de esa cercanía o interacción entre las fronteras de dos o más países, convirtiendo a algunos en lugar de origen, lugar de tránsito o de paso, y otros en lugar de destino.

Este pilar si bien puede considerarse distante de una gestión migratoria local, tiene su razón de ser por cuestión de posicionamiento geográfico, es decir, para que pueda existir una migración en alguna entidad federativa, es necesario que por alguna frontera hayan emigrado o inmigrado individuos, es este enfoque el cual observa esa dinámica bilateral o bien, multilateral.

Dentro del proceso de administración de la migración se cubren distintas áreas que deben ser tomadas en cuenta, una de ellas es la dinámica entre los países que ha sido

de predominancia bilateral y notoriamente insuficiente en términos de reducir el envío de migrantes o bien, de recibirlos de manera irregular, estas relaciones se basan en el respeto de los derechos humanos de los migrantes así como en el principio de la corresponsabilidad de los Estados involucrados así como en la soberanía y planes de desarrollo a nivel nacional (OIM-INM, 2009).

Después de considerada la legislación internacional y regional aplicable, cada uno tiene el derecho soberano y legítimo de administrar sus fronteras y de desarrollar su propio marco legislativo sobre migración (OIM-INM, 2009, pág. 184). Si bien es cierto que la política migratoria es de índole interna de cada Estado, también lo es que, con enfoques de cooperación en vez de visores unilaterales, se pueden obtener resultados a corto plazo y soluciones sistemáticas duraderas. No se pretende resolver o mitigar la migración, sino encaminar la migración irregular originada por problemas sociales y laborales hacia una migración ordenada y regular (Tamagno- OIT, 2009) y bajo la normatividad internacional e interna, moviendo de cancha los aspectos negativos hacia el otro lado en donde ya se puede plantear una administración organizada.

2. La Gobernanza como el mejoramiento de la capacidad directiva de la Administración Pública

La finalidad de referirse a una gestión migratoria local necesariamente requiere abordar el tema de la función del aparato administrativo en relación con la sociedad, lo cual se puede traducir en la efectividad entre uno y otro, es decir, la actuación de la administración pública es el punto de partida y el enfoque desde el cual se brindará cualquier tipo de atención a la sociedad.

La gobernanza en este aspecto se aborda desde su concepción vista como aquel engranaje necesario para la implementación de los pilares de la gestión migratoria, elemental para poder impulsar tanto una atención al fenómeno de la migración, así como para hacer realidad una legislación y, en consecuencia, una política migratoria.

El concepto propone trasladar el protagonismo gubernamental hacia un tejido u organización social mejor estructurada (Aguilar, 2006), intención que aquí se pretende plasmar como una coordinación funcional y armónica entre gobierno - sociedad, la cual cumpla su finalidad última de resolver problemas de índole social o públicos.

Al referirse en este capítulo a la gobernanza se aborda su concepción relacionada con una reestructuración a fondo de la administración pública, desde su nacimiento esta teoría es reactiva y contraria a la falta de acción gubernamental,

También es importante, desde el punto de vista estrictamente teórico, debido a que hasta la fecha, tanto la ciencia política como la disciplina de la Administración Pública han prestado poca atención al tema de la dirección de la sociedad... (Aguilar, 2006, pág. 37).

Finalmente, y en ocasión de la literatura que se ha referido a la unión entre las teorías de la gestión migratoria y la gobernanza. La finalidad de la convergencia de estos conceptos refiere a la posibilidad de englobar una problemática social concebida anteriormente como algo de índole internacional, para trasladarla como un tema que cobra relevancia dentro de la agenda de la administración pública. Necesariamente dentro de una nación, o en este caso, en una entidad federativa (Estupiñán, 2013).

2.1. Gobernanza; concepto y Aproximación Teórica

Para comprender las dimensiones de este concepto es necesario pensar de manera teórica en el ámbito internacional y en que los diferentes países que lo conforman dentro de esta corriente (generalmente en América y pocos países en Europa) los cuales en esencia se preocupan por adoptar las medidas institucionales en su interior que resulten necesarias tanto para su gobernabilidad y subsistencia así como, para figurar dentro de una comunidad internacional de cooperación mutua, responsable y respetuosa de los derechos humanos.

Dentro de dicho marco global, este concepto ha sido concebido no solamente como un procedimiento, sino como algo que contiene más dimensiones dentro de lo político y

social, ha sido definido como un “fenómeno observable” el cual abarca los siguientes conceptos como fundamentos: “un movimiento social global; una sociedad civil; las actividades de las organizaciones internacionales; redes público-privado; elaboración de normas transnacional; y formas de autoridad privada” (Dingwerth y Pattberg, 2006 pág.189).

Así también, dentro de esta corriente, como *global governance* desde un enfoque político (y legal) refiere “la existencia de normas, leyes y estándares que estructuran y contienen la actividad social” (Dingwerth & Pattberg, 2006, pág. 199). Llama la atención la definición que en ese momento se le haya atribuido a la palabra contención, a pesar de la apariencia de una política de control, nos enfocaremos en esta última concepción del concepto de gobernanza donde se le tiene como una forma diferente (a decirse nueva) de estructurar (este término podría sustituirse por el de *regular; identificar; intervenir*) la gestión.

La Real Academia Española en su *Diccionario de la lengua española* (22 edición) define gobernanza como “[la] acción y efecto de gobernar o gobernarse”, posterior al año 2001 el mismo diccionario (o más bien, la academia) aparentemente se sumerge dentro de la discusión y confirma el desuso de dicha concepción para modificar el significado de la misma palabra;

[El] arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía (Real Academia Española, 2001, pág. s/p).

Esta nueva definición abre todo un abanico de posibilidades conceptuales dentro del esquema de la gobernanza como una forma distinta o eficiente de gobierno el cual tiene la capacidad de dirigir y resolver las cuestiones que atañen a la sociedad, tal como en sus facultades se estipula, independientemente del tipo de Estado que se trate.

En la construcción del concepto su antecedente cobra relevancia, este es un enfoque teórico pensado y originado como una reacción –no inmediata, sino como resultado de la experiencia lenta y gradual en cada país- en respuesta del “Estado desarrollador” característico del siglo pasado, en donde aquel era la condición necesaria para que las sociedades “subdesarrolladas” (Aguilar, 2006) salieran del estancamiento, sin embargo esa relevancia (o protagonismo) que se le entregó al Estado, generó un derrumbe gradual del propio sistema que erosionó la efectividad del gobierno.

Muy probablemente desde mediados del siglo XX la idea parecía lo más conveniente; otorgar la confianza y función en aquellos elegidos democráticamente y que, a su vez, designaron a los responsables de encargarse de operar el aparato administrativo. Sin embargo, visto a retrospectiva todos los efectos negativos en serio pone en duda la decisión de continuar con esa estructura de administración pública autoritaria y burocratizada, al ver que los bienes y servicios públicos realmente no eran cubiertos de manera suficiente y, que el sector público estaba (o está) ajeno a la sociedad en una relación de supra-subordinación.

En este punto, como lo menciona Aguilar (2006) y Republica (2009): en ocasión del colapso fiscal, político y administrativo del estado desarrollador, nos movimos hacia el otro extremo y asumimos posiciones pesimistas sobre la capacidad y responsabilidad de la acción gubernamental.

Fueron estos aspectos el detonante para que las nuevas orientaciones converjan fundamentalmente en que las administraciones públicas contemporáneas necesitan “dejar atrás de una buena vez las funestas situaciones de desorden financiero y provisión ineficaz de bienes y servicios de las décadas pasadas” (Aguilar, 2006, pág. 11), esto en cuanto a sus diseños, procedimientos y principalmente visión.

Aparentemente en la década de los 90’s fue donde el concepto de gobernanza a nivel mundial toma significado. Uno de los principales antecedentes consiste en la definición que emite la *Comisión sobre Gobernanza Global* (1993/94):

[Gobernanza es] la suma de las diversas formas en que los individuos y las instituciones, lo público y lo privado, resuelven sus asuntos comunes. Es un proceso continuo a través del cual tanto lo conflictivo como los diversos intereses pueden ser ajustados para dar paso a una acción cooperativa. Incluye instituciones formales y regímenes facultados para incentivar el cumplimiento [de metas y objetivos específicos], así como acuerdos informales que la gente y las instituciones ha acordado o que percibe como de su interés (Ghosh, 2012, pág. 30).

Esa definición fue establecida por Bismal Gosh (2012), quien también sería el encargado de realizar un modelo por parte de la Organización de las Naciones Unidas acerca de los nuevos retos de la migración en el marco de la globalización neoliberal.

Aparentemente no ha transcurrido el tiempo suficiente para tener una teoría madura ni formas de gobierno eficientemente consolidadas. Tanto la teoría, así como el surgimiento de las nuevas democracias en Latinoamérica es muy reciente. Los Estados de antiguo corte estatista o socialista han empeñado la mayor parte de sus esfuerzos en consolidar un proceso electoral claro y transparente –como resultado de las luchas sociales de las nuevas naciones desde el último siglo- pero sin preguntarse el siguiente paso se ha dejado por alto la dirección de ese gobierno (Aguilar, 2006).

A esto se le ha llamado anteriormente como una “destrucción creadora” (Aguilar, 2006) donde los cimientos anteriores influenciados por la globalización, el intercambio cultural, el libre mercado, han terminado de derrumbar un sistema obsoleto para esos esquemas y erigido un nuevo sistema completamente liberal. Aun así “se requiere una instancia de gobierno para no navegar a la deriva” (Aguilar, 2006, pág. 39), en donde el fortalecimiento a la administración pública cobra su importancia.

Al ver los orígenes que componen la teoría de la gobernanza se comprende que esté basada en la necesidad de una modificación administrativa, la preocupación de Luis Aguilar fue el sentido en que parezca que esta teoría puede representar una “moda” (Aguilar, 2006) y posteriormente los Estados realizar exactamente las mismas líneas de

trabajo ideológico y práctico que hasta el día de hoy se han seguido de forma tradicional, mientras que los académicos idealizados por un nuevo concepto sigan llamándole “gobernanza” a dichas actividades de antaño pero en el fondo realmente nunca se modifiquen, por lo que cabe hacer énfasis que este proceso de modificación consiste en establecer una premisa principal: existe la necesidad de repensar la eficacia y estructura de las administraciones públicas.

De manera superficial, lo anterior ofrece una aproximación de una forma del pensamiento acerca de lo “público” hacia una mejor calidad en los servicios, en cuanto a su naturaleza, la gobernanza ha sido equiparada al término de la gobernabilidad, acepción que aquí se plantea superar, en el entendido que desde la perspectiva de la gobernanza ya incluye o sobrepasa dentro de su teoría a este concepto y va más allá en cuanto a su propósito, que aunque ambos conceptos quieren referir cuestiones de gobierno, los dos tienen distintas denotaciones; mientras que la gobernabilidad quiere referirse al hecho de que un gobierno tiene las competencias y las capacidades suficientes, lo cual,

ya incluye una aceptación social para gobernar a determinada sociedad, esa condición es requisito pero una vez cumplida, ya es suficiente y bastante, en cambio, hay ingobernabilidad si la sociedad no acepta los términos de ese grupo gobernante. La gobernanza asume que únicamente con gobernabilidad ya no es suficiente en la actualidad, sino que se requiere que el sector productivo, el mercado y la sociedad organizada, también tengan capacidad de autogobernarse (no subsisten ajenos a la AP) (Arias de la Mora, 2016).

La gobernanza parte de premisas implícitas que necesariamente deben observarse antes de iniciar con su profundización; esta teoría parte de **A)** existe una administración y **B)** el funcionamiento de dicha AP se considera ineficiente, incapaz, obsoleto en cuanto al cumplimiento integral de su finalidad para-con la sociedad civil (aquí podría atribuirse teoría política, del estado, ciencias sociales, pero básicamente se entenderá que una buena función será la de proveer certeza jurídica, bienestar y desarrollo),

traducido en la pérdida de confianza así como en la credibilidad de un gobierno en relación con su capacidad directiva y de toma de decisiones las cuales actualmente están en tela de juicio si se están tomando las necesarias para el rumbo necesario de las naciones.

En un sentido práctico, la gobernanza explica la relación del gobierno con los distintos sectores de la sociedad civil (a lo que le llamaríamos una problemática o una carencia, por ejemplo, la falta de agua potable) y crea un objeto de estudio, “la política pública representó el medio de aproximación a ese objeto de estudio ya determinado por el gobierno” (Arias, 2006, pág, s/p).

Aunado a esto es pertinente incluir el comentario que hace Estupiñán Serrano (2013), como parte de la discusión actual, en tanto que su estudio tiene enfoque en Sudamérica como una región que recientemente ha adoptado los principios de esta teoría:

[...] Y como vemos gobernanza y gestión son términos cercanos e interdependientes que se han ido afinando entre las áreas de Relaciones Internacionales y de gestión empresarial. Ambos dispositivos hacen parte de la redefinición de la política, empleando técnicas de la empresa privada, en la que participan las agencias internacionales en su calidad de “nuevos” actores. Pues bien, las agendas tanto de la gestión como de la gobernanza son las que están plasmadas en los instrumentos diseñados e implementados por la OIM en las dos últimas décadas en el marco internacional y en la última década para la región sudamericana. Esta agencia presenta la gestión como la “salida” al control (entendido como disciplina) pues en vista de que la migración es inevitable, lo mejor es administrarla bien. (Estupiñán, 2013, pág. 11).

Derivado de estos argumentos, se introduce a la gestión como otro elemento conocido por la Gobernanza y que atañe también desde su enfoque propio a la actuación del Estado ante hechos sociales que se pueden pensar como problemas, la dinámica entre

ambos conceptos, refieren al tratamiento desde el sector público hacia problemáticas propias de la sociedad.

2.2. Vínculo entre Gobernanza y Gestión Migratoria

El argumento anterior bien puede constituir únicamente un criterio más dentro de la discusión actual sobre el rol de la gobernanza dentro de la gestión de asuntos públicos, pero es de observarse que dicho criterio constituye un antecedente importante que marcó un punto de partida para la Organización de las Naciones Unidas hace algunos años y que, ante lo cual vale la pena no perder de vista que fue en esos años cuando se piensa en la relación de ambas corrientes (gestión y gobernanza) dentro del estudio social de la actuación del sector público referido aquí como la administración pública.

Entendemos por gobernanza migratoria a la capacidad desarrollada por el estado de implementar, monitorear y evaluar políticas públicas en coordinación con los interlocutores sociales y la sociedad civil para una adecuada gestión de las migraciones (Tamagno – OIT, 2009, pág. 14).

Finalmente, esta concepción quiere referirse hacia una posible definición de la gestión migratoria en armonía con una gobernanza pública en materia migratoria, para Tamagno-OIT (2009) es necesario contar con el siguiente esquema de Política – Gestión – Gobernanza de la migración para cumplir el objetivo de administrar este fenómeno social de manera *adecuada* y lograr un proceso de “implementación de la política de gestión de la migración”:

Enfoque tripartito; 1) Política (Levantamiento de evidencia, formulación de la política, inclusión en la agenda, implementación, estrategia de monitoreo y seguimiento), 2) Legislación (ratificación de convenios, legislación en política migratoria, reglamentación de la migración) y 3) Organización Administrativa. La intención de esta propuesta es exteriorizar el vínculo e interdependencia entre estos tres conceptos así como la necesidad interdependiente entre los mismos (Tamagno- OIT, 2009, pág. 15).

Este esquema se contempla por parte del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) en el sentido que propone “adaptar el lenguaje del *management* [lo que aquí se dice gobernanza] en el campo de las migraciones internacionales” (Estupiñán Serrano, 2013, pág. s/p).

Es así como en las dos últimas décadas hemos visto que términos como gestión, gobernanza, gobernabilidad, eficacia, eficiencia maximización de costos y beneficios, entre otros, articulan el lenguaje con el que no solo políticos y empresarios, sino también académicas y académicos, investigadoras e investigadores se expresan en torno a las migraciones... (Estupiñán, 2013, pág. 5).

Dentro de esta discusión se tienen pocos pero sólidos esfuerzos de relacionar ambos conceptos con la finalidad de motivar a los gobiernos a pensar en una mejor gobernanza de las migraciones, algunos de estos textos son *The Politics of International Migration Management* (2010), *The New Politics of International Mobility* (2012), “Gestión migratoria en Norte y Centroamérica, manifestaciones y contestaciones” Stefanie Kron (2011), de entre los actores encontramos a organismos que ejercen su presencia en la materia Organización Internacional del Trabajo, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión, Organización Internacional para las Migraciones, así como programas y discursos en torno a la gestión migratoria a nivel internacional;

Prácticas (campañas, programas de retorno y readmisión de migrantes y refugiados, migración circular, vinculación de la diáspora, inversión productiva de las remesas, entre otras) y discursos (derechos humanos, salud, seguridad, migración y desarrollo, triple beneficio o beneficio para todos, etc.) en torno al modelo de gestión migratoria (Estupiñán, 2013, pág. 6).

El vínculo entre gobernanza y gestión migratoria conlleva una delgada frontera que delimita ambos conceptos, desde hace algunas décadas se pueden ver algunos esfuerzos por separar ambos conceptos, sin embargo, en la actualidad podemos ver algunos autores como Estupiñán (2013) que intentan diluirlos creando así nuevos conceptos. Por otro lado, los fundamentos teóricos de la gestión migratoria que propone INM-OIM fungen en este trabajo, como los pilares modelos junto con la teoría de gobernanza de Aguilar.

CAPITULO II CONTEXTO DE LA ATENCIÓN AL MIGRANTE EN JALISCO

1. Antecedentes y contexto histórico

En Jalisco, se brinda la atención al migrante desde distintos órganos centralizados y desconcentrados de la Administración Pública en distintos niveles, es decir, a nivel Federal y casi exclusivamente, ha sido el Instituto Nacional de Migración (INM) creado en 1993 quien ha llevado a cabo la gestión y administración de los flujos en la Entidad. Éste, a su vez es conducido por una Ley Federal publicada a mediados de 2011 y reglamentada hasta un año después que persigue fines de política migratoria nacional⁴ y que difícilmente en la práctica se adecua a las necesidades particulares de los Estados y sus contrastes fronterizos o céntricos en el país, justamente porque su finalidad al ser legislado fue el homologar un nuevo criterio nacional.

Por otra parte, se encuentra la atención que brinda la administración pública Estatal, siendo que los últimos años los esfuerzos por brindar regulación y atención a los flujos migratorios se han separado en distintas dependencias y ejercen su facultad mediante programas que a su vez se enfocan únicamente en un segmento poblacional migrante. Al realizar la revisión institucional se tiene en Jalisco el siguiente esquema de atención a nivel Estatal, el cual se expone en la Tabla 1.1.

⁴ En INM (2009) *Legislación Migratoria e instrumentos jurídicos para la gestión de la Migración*, refiere las circunstancias idóneas para que exista una *eficiente* gestión de la migración, un comentario a esto es el índole nacional que lleva tal afirmación como una unidad soberana y nacional, no optando por el análisis regional o local, aspecto que si es útil para brindar contexto mas no llegar a conclusiones definitivas.

Tabla 1.1 Programas dirigidos a la población migrante

Dependencias que tienen programas destinados a migrantes en Jalisco		
NOMBRE DEL PROGRAMA	DEPENDENCIA	NIVEL DE GOBIERNO
“Programa Paisano”	INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	Gobierno Federal
PROGRAMA “3X1”	SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL	Gobierno Federal
“Vete Sano Regresa Sano”	SECRETARÍA DE SALUD	Gobierno del Estado
“Programa Binacional Estados Unidos-México” PROBEM	SECRETARÍA DE EDUCACIÓN	Gobierno Estatal
	OFICINA DE ASUNTOS INTERNACIONALES DEL DESPACHO DEL GOBERNADOR	Gobierno del Estado

	OFICINA DE ATENCIÓN A JALISCIENSES EN EL EXTERIOR DEL DESPACHO DEL GOBERNADOR (DEPENDIENTE DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO E INTEGRACIÓN SOCIAL) ACTUALMENTE INSTITUTO JALISCIENSE PARA LOS MIGRANTES	Gobierno del Estado
	PROCURADURÍA SOCIAL	Gobierno del Estado
Red De Protección Consular	SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES	Gobierno Federal
apoyo y facilidades en cuanto a la importación temporal y definitiva de los vehículos	BANJERCITO	Gobierno Federal
Importación de mascotas	SAGARPA	Gobierno Federal

“Red de Equidad de Género y Migración”	COORDINADO POR INSTITUTO JALISCIENSE DE LA MUJER	Interinstitucional, Gobierno Estatal, Gobierno Federal, Gobierno Municipal y Organizaciones de la Sociedad Civil
“Somos Mexicanos”	INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN	Gobierno Federal

Fuente: Elaboración Propia con información recopilada de los sitios oficiales en línea de las Dependencias Gubernamentales señaladas en la tabla, en conjunto con el INM-INMUJERES (Mujeres, 2014) “Directorio de programas institucionales dirigidos a la población migrante”.

La atención a los flujos migratorios actualmente existe en la Entidad por medio de instancias de gobierno, asociaciones civiles y se representa mediante programas específicos. Se encuentra segmentada entre los diferentes niveles de gobierno, sin embargo, entre la mayoría no existe conexión entre las diferentes instancias, es decir, se aplican por la dependencia especificada sin injerencia de otras dependencias, a reserva de los señalados con íter institucionales.

1.1. Municipios en Jalisco

El marco institucional a nivel municipal es el más reciente dentro de los tres niveles de gobierno, hasta el año 2014 solamente dos municipios del Estado contaban con oficina de atención al migrante dentro del esquema administrativo del Ayuntamiento, dichos municipios son Lagos de Moreno y Ameca. Posterior al 2014 y derivado del reciente programa federal “Somos Mexicanos” el cual fomenta acciones a gran escala para la atención del flujo migratorio de retorno, se instauraron dentro de diferentes ayuntamientos en el interior del Estado incluyendo la capital, hasta diciembre de 2016 se cuenta con el siguiente marco institucional municipal, descrito en la Tabla 1.2.

Tabla 1.2 Oficinas Municipales de atención al migrante en Jalisco

Lagos de Moreno	Oficina de atención a Migrantes
Ocotlán	Oficina de atención a Migrantes
San Miguel el Alto	Atención a los migrantes y sus familias.
Guadalajara	Oficina de atención a Migrantes
Zapopan	Oficina de atención a Migrantes
Ameca	Oficina de atención a Migrantes

Fuente: Elaboración Propia con información recopilada de los sitios oficiales en línea de las Dependencias Gubernamentales señaladas en la tabla, en conjunto con el INM-INMUJERES (Mujeres, 2014).

La cohesión puede variar y estar sujeta a cambios institucionales o incluso políticos o partidistas en estos diferentes órganos y entidades desde su estructura y fines, sin embargo, la unificación de criterios posiblemente se encuentra distanciada de perseguir fines. Uniformes ya que estas entidades difieren principalmente del objetivo social que se persigue en relación con las atribuciones de cada entidad gubernamental, así como de la forma de proveer el servicio y/o programa a la población destino.

2. El problema en Cifras

Lo anterior plantea el aspecto institucional, pero por otra parte se encuentra el problema de recabar información reciente, obtenida de fuentes oficiales, lo que da un punto de partida para poder obtener una imagen de la magnitud de la situación que puede ser problematizada.

En el plano nacional de manera general se tiene el documento “Las Encuestas sobre la Migración en las Fronteras de México” contempla el apartado denominado “EMIF SUR” así como el subapartado “Migración Centroamericana a México y Estados Unidos” en donde se tiene un flujo anual documentado de 705 mil migrantes guatemaltecos en 2013, 772 mil en 2014, 725 mil en 2015 y 184 mil en el primer trimestre de 2016, todos con destino a México y Estados Unidos. De esta migración más del 80% se encuentran en edad laboral productiva entre los 20 y 49 años, con edad promedio de 32 años (EMIF, 2015).

Por el contrario, el flujo documentado de repatriados guatemaltecos de México hacia Guatemala es de 29 mil en 2013, 36 mil en 2014, 59 mil en 2015, en donde se puede ver que realmente no se acerca ni al diez por ciento del flujo de entrada a México de guatemaltecos (ya sea como destino o como tránsito). Como referencia se tiene que Estados Unidos repatrió solo 32 mil en 2015 a Guatemala, lo que resulta de un remanente de cerca de 680 mil guatemaltecos que no se documentaron y que posiblemente que se quedan tanto en México como en Estados Unidos, esto solo en el flujo de tránsito (EMIF, 2015).

El Instituto Nacional de Migración en su boletín estadístico anual, reporta en 2016 una repatriación de un total de 59, 679 guatemaltecos a nivel nacional, mientras que Jalisco reportó en ese mismo año 398 repatriados guatemaltecos.

La diferencia de cifras se debe a la diversidad de fuentes, un acercamiento a la realidad social de los flujos migratorios obedece necesariamente a atender dichas fuentes, sin embargo, todas ellas son cifras aproximadas.

A continuación, se escriben los distintos flujos migratorios que concluyen en el estado Jalisco, con el fin de entender porque es tan importante mirar las especificaciones de cada grupo migratorio.

Flujo de Tránsito

Las rutas de tránsito desde la frontera sur hacia a la frontera norte consisten en dos ramificaciones, en la parte oriental así como occidental del país, teniendo como principal referencia las rutas férreas, entre las cuales Jalisco forma parte de dicho paso de la ruta de occidente, siendo parte de los siete estados que conforman esta ruta férrea (Gonzalez Arias & Aikin Alauce, 2015). El flujo de tránsito se ha documentado tomando en cuenta diferentes variables, como lo es el estudio cualitativo de los migrantes en particular o entrevistas. Otro método, es el de la medición mediante las cifras de retorno asistido de migrantes, lo cual otorga un estimado de las características deseadas.

En Jalisco se estima que, en el año 2015, se repatriaron un total de 380 migrantes provenientes de América Central, posicionando a la entidad en uno de los estados con mayor flujo de migrantes provenientes de Guatemala y Honduras. En 2016 se reportó un total 658 migrantes de esa misma región, aumentando en más de un 200 por ciento el retorno de migrantes guatemaltecos y duplicándose el retorno de migrantes hondureños (SEGOB, 2016).

Flujo de Retorno

Por otra parte, como contraste, hablando del flujo de retorno, específicamente de repatriación, dentro de la Estrategia “Somos Mexicanos” operada por la Secretaría de Gobernación y el INM en conjunto con el Gobierno del Estado de Jalisco, el boletín anual estadístico reporta que Jalisco recibió 11,078 jaliscienses repatriados al cierre de 2016, al cierre de 2015 10,406, solo como referencia a nivel nacional cerró 2016 con 219,932 repatriados, todos desde Estados Unidos.

Lo anterior refleja que no es una tasa que tienda a disminuir, independientemente del ambiente político o social que impera en ambos países. Los flujos se han mantenido en constante movimiento desde hace más de una década, de acuerdo con los boletines anuales del Instituto Nacional de Migración en los rubros devueltos y repatriados.

Flujo de Emigración

Jalisco también presenta que una parte de la población deja la Entidad Federativa cada año. Algunos de ellos son los que regresan de manera temporal o permanente, esto último es lo que conforma el flujo de retorno, sin embargo, de manera documentada se tiene que no necesariamente todos son los que regresan.

El Consejo Estatal de Población (COEPO) presenta datos del fenómeno de la migración interestatal e internacional en Jalisco con base en la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID, 2009) realizada por el INEGI en colaboración con el Consejo Nacional de Población (CONAPO), en esta tabla generada en 2009, se tiene que en el periodo que comprende de 2004 a 2009, un total de 121, 882 de jaliscienses nacidos en esta Entidad salieron hacia los Estados Unidos de América. De acuerdo con esta cifra y muestreo, de este universo únicamente retorno el 41.3 por ciento.

En esta cifra Jalisco se posicionó en cuarto lugar a nivel nacional en la muestra que conforma estadística, siendo en contraste el total de 1 525 266 mexicanos que salieron hacia el país vecino del Norte.

Es importante hacer el comentario acerca que las fuentes que refieren a este flujo migratorio en Jalisco sonemos frecuentes y actualizadas en comparación con otros flujos, especialmente en esta cifra, esta información es obtenida por el INEGI basándose en estudio de campo con base en los migrantes que han retornado.

Flujo de inmigración

Este flujo como el anterior, presenta poca diversidad de fuentes, en criterio del INEGI “la migración (interna), definida como el desplazamiento de la población desde un lugar

de origen a uno de destino que implica atravesar los límites de una división político-administrativa, es una de las variables demográficas que más retos presenta para su medición y caracterización” (INEGI, 2015, pág. s/p).

De acuerdo con información del Consejo Estatal de Población con base en INEGI, ENADID, 2009, de un total de 17 124 366 migrantes mexicanos que nacieron en una Entidad y radican en otra distinta, Jalisco se posiciona en el lugar número 14, con un total de 5.8 por ciento de población originaria de otras Entidades.

Por otra parte, de acuerdo con información de INEGI en su documento denominado “Estadísticas a Propósito del Día Internacional del Migrante” (18 de diciembre de 2015), “A nivel nacional, la tendencia de la migración estatal reciente permanece sin cambios: en 2014 se mantiene en 3.4 por ciento” (INEGI, 2015, pág. 1).

En relación con los flujos de emigración así como de inmigración, es importante recuperar comentarios del INEGI en ese documento, acerca de La Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID, 2014), la cual, indaga para los residentes habituales de la vivienda su lugar de nacimiento y lugar de residencia en dos fechas fijas del pasado: un año y cinco años. A su vez, el criterio del INEGI en relación a los movimientos migratorios según lugar de residencia cinco años antes se le denominada migración reciente (INEGI, 2015).

3. Contexto institucional actual en Jalisco

Desde el enfoque institucional en la Entidad se tiene como uno de los eventos más actuales y relevantes en el tema, que con fecha 10 de septiembre de 2015, el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, en el marco del Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033, pone a disposición de los diferentes sectores en la Entidad, **la propuesta de decreto** mediante el cual se crea el Órgano Público Desconcentrado denominado Instituto Jalisciense para los Migrantes.

Mientras que en el aspecto legislativo, existe el antecedente de la reciente discusión durante el mes de junio de 2016, en el Congreso del Estado por la aprobación de la primera ley especializada en el tratamiento a los migrantes en el Estado. Dicho tratamiento, sería por parte de las oficinas de la Administración Pública Estatal, Procuración de Justicia y Atención Humanitaria. En éste esquema, son dos las iniciativas que formaron parte de dicha mesa de trabajo generando un antecedente único en la Entidad, la primera presentada por el Diputado independiente José Pedro Kumamoto Aguilar “Ley de Hospitalidad para Migrantes en el Estado de Jalisco y sus Municipios” propuesta en conjunto con ONG’s principalmente dignidad y justicia en el camino A.C autodenominada “FM4 Paso Libre”, y por otra parte, la presentada por la Diputada del PRI y presidenta de la Comisión de Asuntos Migratorios, Juana Ceballos Guzmán, denominada “Ley de Protección y Atención a Migrantes del Estado de Jalisco”. De aprobarse cualquiera de las dos y basado en los supuestos de su mismo contenido, aun así, la atención al migrante que se pretende queda subordinada a la identificación, conocimiento, y posteriormente la gestión del fenómeno social desde sus diferentes ángulos. Temas todavía pendientes en Jalisco y en constante discusión y estudio desde la academia y sector público.

Por otra parte, desde el ángulo de la sociedad civil jalisciense, y dentro del marco de las discusiones en el Congreso del Estado en julio de 2016, surge en las discusiones de la cuarta mesa de trabajo para dictaminar dichas iniciativas de ley para su aprobación, la propuesta de convertir al Instituto Jalisciense para los Migrantes en una Secretaría del Migrante, dicha propuesta realizada por Luis Eduardo Pelayo Gómez, Presidente de la organización comunitaria Concilio Hispano de Chicago, con la característica de ser autónoma, contar con atribuciones propias de una Secretaría de Estado pero también con la característica de no erogar presupuesto del Erario público, sino que el presupuesto sería aportado por los mismos migrantes quienes serían a su vez los beneficiarios de los proyectos que llevar a cabo esa dependencia.

Finalmente, se emite el decreto de aprobación de la Ley de Protección y de Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco con fecha 25 de octubre de 2016 (Anexo), ley que

define el primer antecedente legal a nivel estatal sobre la postura tanto política como institucional sobre la atención a los migrantes y que reúne en parte la opinión académica, así como de sociedades civiles dedicadas al tema de la atención a los migrantes. A estos antecedentes se le sumarán los esfuerzos que se construyen desde los ámbitos federal y municipal, mismos que forman parte del factor institucional de la atención al migrante en el Estado, toda vez que el fenómeno no reconoce barreras de división política o de nivel de gobierno.

Los organismos dotados de competencia para dar seguimiento al fenómeno migratorio en el Estado verían por una gestión migratoria la cual consiste en armonizar todas las herramientas necesarias para una atención integral, en donde se contempla a la sociedad, las características y necesidades de los migrantes, así como a las herramientas jurídicas que permitirían la correcta y efectiva aplicación de una política migratoria que conozca el contexto.

Es derivado de este contexto que la política y gestión migratoria en el estado es vista en este estudio a través del enfoque teórico de la gobernanza el cual coadyuva como peldaño de apoyo y desde la cual se plantea a la gestión migratoria como una atención integral el fenómeno de la migración, y así trasladar esta teoría a un plano local.

El desarrollo tanto de la consolidación de una atención al migrante así como, de la teoría, se desenvuelve en el terreno de la administración pública entendida en un primer plano como el ámbito operador e implementador de las políticas y regulaciones del Estado el cual ya está en conocimiento de la agenda, programas, tendencias y esfuerzos en sintonía con el desarrollo social y estatal, así como ese segmento encargado de la absorción y solución de los problemas que aquejen a la sociedad, de tal manera que en el presente la gobernanza en este plano se sitúa como una sugerencia de funcionamiento de la administración pública en el sentido que propone rediseñar las prioridades y concepciones que ésta tiene sobre aspectos privados y principalmente sociales, “[...]es la forma en que diferentes actores se adaptan a las nuevas demandas y necesidades sociales” (Aguilar, 2006, pág. 35).

Es decir, que este concepto funge como la base que puede soportar la teoría de la gestión migratoria vista desde una manera práctica, ya que “La gobernanza [ha] surgido con el propósito de neutralizar malformaciones fiscales y administrativas de los gobiernos... [Y] ofrecer respuestas gubernativas a las transformaciones sociales[...]” (Aguilar, 2006, pág. 37) y la factibilidad de este concepto reside en que esto es un aspecto que a nivel global no es nuevo del todo, en muchas sociedades (no solo latinoamericanas) son “[...]notorias las incapacidades directivas de los gobiernos, en diferentes áreas de importancia social, estancados en errores de decisión y gestión” (Aguilar, 2006, pág. 37).

4. Preguntas de Reflexión

Hasta este punto se ha hablado de manera teórica y contextual acerca de la realidad del desplazamiento humano en nuestro país y específicamente en el estado de Jalisco. Esa realidad es dinámica y se moldea a un paso veloz, al cual el aparato administrativo intenta alcanzar. Sin embargo, para poder fijar la mirada en el momento actual, es importante analizar a profundidad el contexto histórico, social e institucional, con miras de obtener un panorama acertado. Es por esto que se plasman las siguientes interrogantes que pueden brindar al lector una idea de las dudas que circundan el objeto de estudio de este texto:

¿Cómo se ha atendido en la última década el fenómeno de la Migración en Jalisco por parte de la Administración Pública Estatal?

¿Qué instituciones de la Administración Pública en los tres niveles de gobierno han brindado atención a los flujos migratorios?

¿Derivado de que situaciones nace el IJAMI?

¿EL IJAMI contempla los procesos de la Gestión Migratoria?

¿Cómo se ha llevado a cabo la atención al migrante después de la creación de dicho órgano desconcentrado?

¿La Gestión migratoria representa una atención a las necesidades de la migración?

¿Es posible aplicar los principios de la gestión migratoria en las diferentes entidades que atienden a la migración en el Estado de Jalisco?

Las respuestas a estas interrogantes pueden variar según el momento en el que se respondan. Sin embargo, actualmente se cuenta ya con el andamiaje de una estructura administrativa capaz de atender los flujos migratorios en la entidad, hecho ante el cual es importante contrastar los principios y contextos teóricos que aquí se abordan junto con la realidad social.

CAPITULO III. ESTUDIO DE CAMPO

A lo largo del apartado teórico, se retoman algunos matices necesarios desde los conceptos de gobernanza y gestión migratoria, los cuales representan la plataforma teórica que coadyuva en el entendimiento de un funcionamiento público o administrativo cada vez más enfocado en las necesidades de la sociedad por parte de la administración pública. En particular, se trata del actuar de ésta ante la presencia de necesidades específicas que requieren atención y acción pública como lo es en el presente caso concreto el fenómeno de las migraciones, visto desde un panorama local en el Estado de Jalisco.

Es así que el concepto de gestión migratoria que aquí se propone tiene la intención de plantear los elementos a tomarse en cuenta, para obtener una atención de los flujos migratorios que existen en la realidad en el Estado y, al concebir estos elementos puede ser posible alcanzar una estructura administrativa que tenga condiciones de continuar brindando esa atención a los flujos como parte su operación y de sus atribuciones, sin embargo, será especialmente con base en condiciones específicas.

El observar de cerca y, como consecuencia, conocer la realidad de una situación social otorga la posibilidad de acercarse de manera institucional a las necesidades que se presenten y obtener información del estatus actual de esa atención. Es decir, que por medio del estudio de caso es posible conocer el punto de partida desde el cual puede actuar el sector público, al tener en consideración dos factores; la realidad en Jalisco, en contraste con los objetivos teóricos de la gestión migratoria.

Para lograr este acercamiento, el contacto con los actores clave en Jalisco que intervienen en dicha atención de manera institucional, forma parte de los objetivos de este estudio de caso, así como el conocer la atención actual al migrante en Jalisco y finalmente, llegar al objetivo meta; proponer acciones de mejora a esa atención con base en los resultados.

A continuación, se describe a detalle este punto, la elección de dichos actores clave y los motivos que llevaron a incluirlos en este estudio. Al tener en cuenta que representan solamente un sector social; el administrativo o público. Dentro de este trabajo, es importante reconocer que existe además otra diversidad de actores clave que tienen injerencia en este fenómeno social en Jalisco, y que la participación que éstos han tenido es vital para el entendimiento de todas las dimensiones de la atención al migrante. Esta diversidad se compone por diferentes sectores como sociedad civil, asociaciones civiles sin fines de lucro, organizaciones no gubernamentales, entre otros. Para efectos de este estudio, no se contemplan; sin embargo, en un futuro acudir a estos actores representaría el siguiente paso.

1. Metodología

La metodología seleccionada para el desarrollo de este apartado se representa por el método cualitativo a modo de estudio de caso basado en entrevistas cortas a profundidad semiestructuradas, seleccionado como una herramienta para indagar de manera real y empírica al acercarse hacia una realidad de la sociedad,

Quando se realiza investigación social basada en entrevistas, al margen de otros objetivos de investigación, se plantea la cuestión sobre cómo ocurrieron las cosas “en realidad” (Ballester, Orte, & Oliver, 2003, pág. 143).

Dicha realidad, a la que se refiere, puede ser vista como un fenómeno social con diferentes dimensiones. La intención primordial de este apartado es el recabar información necesaria acerca de la situación actual de la atención al migrante en Jalisco, es decir, ¿cómo se ha estado atendiendo? Para posteriormente analizarla y estar en condiciones de emitir recomendaciones dentro del presente estudio de caso. Para esto se tomaron en cuenta dos etapas fundamentales. Una de correspondencia y otra de análisis (Robles, 2011). Respectivamente representan etapas de recolección y posteriormente de análisis de información de las entrevistas a los actores clave, dentro de las cuales no necesariamente se obtienen respuestas concretas u objetivas ya que

para su misma obtención es necesario adentrarse en lo privado y personal de las distintas personas con la finalidad de obtener sus experiencias, filtrarlas a través de los objetivos y rescatar la información conducente (Cicourel, 1982).

La entrevista a profundidad en este estudio de caso funciona como el método que permitirá el deseado acercamiento. Éste será desde el punto de partida de los actores clave, ya que ellos son las personas que tienen contacto directo con el fenómeno de la migración en Jalisco como parte de su labor profesional. Es una manera directa de aproximarse al objeto de estudio, y ya que dicho objeto se fragmenta en una realidad multifacética, cada uno de ellos con diversos criterios aportan su visión particular al presente trabajo, ante lo cual se busca la complementariedad entre la diversidad de esas aportaciones, se toma en cuenta los perfiles profesionales de cada uno de ellos.

La motivación de su selección se debe a que dentro del ejercicio profesional en el ámbito de la atención y estudio de la migración en Jalisco, estas personas han destacado de manera benéfica en su labor en la atención a diversos aspectos de los flujos migratorios. Anteriormente, ya existía una atención a la migración, pero en estos últimos años fue cuando se consolidó y en gran parte se debe a dichas personas, por lo cual se consideró un momento idóneo para realizar este trabajo a la par de la evolución institucional y legal de la atención y de la concepción de la migración en el Estado, claro está que ha sido un proceso en el cual han intervenido muchos más actores.

Es importante hacer un paréntesis en el cual las diversas instancias públicas no están actualmente en un acuerdo, en el cual cada una atenderá un diverso flujo migratorio, sino más bien cada una atiende desde sus atribuciones y naturaleza legal. Este hecho es motivo también de la selección de dichos informantes clave, y a pesar de esto se considera que si es posible el sumar todas las competencias legales para lograr los objetivos planeados.

Dentro del desarrollo de este estudio de campo, el primer paso consiste en la elaboración de un Guion de tópicos⁵, el segundo paso contiene la creación del listado de interrogantes que conforman la entrevista (Robles, 2011), y que representa el pilar central para desarrollar las entrevistas. Seguido de esto, se plasman los actores que se consideraron clave para ser sujetos de dichas entrevistas a profundidad. Posteriormente, la preparación para el cierre se lleva a cabo, con la recolección de resultados y su contraste con los objetivos e hipótesis de este estudio de caso. Y finalmente, la síntesis y análisis de los datos recolectados, para dar lugar a las recomendaciones personales y conclusiones generales.

2. Informantes clave entrevistados

Las personas se seleccionaron con base en los objetivos e hipótesis de este Trabajo de Obtención de Grado, es decir, se consideraron las personas idóneas para poder recabar la mayor información objetiva que cumpla con las expectativas en el apartado final.

Para su selección también se toma en cuenta la situación actual del esquema institucional que la administración pública en Jalisco ofrece, es decir, tal como se menciona en el planteamiento del problema en la primera parte. Para poder referirse a la atención al migrante es necesario fijar la mirada tanto en la administración pública estatal así como en la Federal por medio del órgano desconcentrado Instituto Nacional de Migración con sede en Jalisco, y únicamente como referencia, el tener conocimientos sobre los municipios en este tema puede ser de gran utilidad, esto por razón que son pocos los municipios que han incursionado desde sus ayuntamientos a instaurar una oficina de atención a la migración, poco a poco se han incrementado. Sin embargo, su gestión recién empieza.

Como se ha podido ver, de manera cronológica e histórica, la federación fue el primer nivel de gobierno en atender el fenómeno de la migración, seguido del Estado de

⁵ Nota: Revisar en el apartado ANEXOS el Guion de Tópicos.

Jalisco, en tercer lugar y recientemente en crecimiento, algunos de los municipios se han unido en la atención de esta población.

Con esto, el método cualitativo seleccionado para este texto tiene la intención de conocer los aspectos subjetivos de la experiencia y conocimientos de personas clave que se encuentran en distintos sectores en su vida profesional, y que, por ese simple hecho, sus opiniones y aportaciones se esperan muy distintas y complementarias. El abarcar los sectores de la sociedad que interviene en este tema podría ser bastante amplio y no limitante al restringir a algún informante o información.

Es por tal motivo, que se eligieron los siguientes actores clave como representantes de los sectores en Jalisco, contemplados aquí como principales informantes, ya que dada su trayectoria profesional en Jalisco se concluye que conocen del tema a fondo.

Para la aplicación de la entrevista a profundidad fue necesario agendar con un lapso de una a dos semanas de anticipación a los actores que se desarrollan profesionalmente en el campo de la atención al migrante en Jalisco. Se envió al momento de la solicitud el Guion de Tópicos a fin de estar en sintonía con los objetivos que tendría la entrevista. Cada una de las entrevistas aplicadas tuvo una duración aproximada de 40 minutos y fueron grabadas en su mayoría, con la finalidad de no permitir que se olvidaran detalles al momento de la transcripción literal de cada una. Durante el desarrollo de las interrogantes cada una fue cuestionada de manera literal como el listado lo establece, y las respuestas fueron solicitadas con base en la experiencia profesional del entrevistado sin límite de tiempo ni extensión.

1.- Gobierno Federal con sede en Jalisco

- Licenciada Eugenia Vignon Castrejón, Titular y enlace del Programa Paisano en el Instituto Nacional de Migración en Jalisco.

2.- Gobierno del Estado de Jalisco

- Mtra. Mariana Sophia Márquez Laureano, Titular del Instituto Jalisciense para los Migrantes.

3.- LXI Legislatura Congreso del Estado de Jalisco

- Diputada Juana Ceballos, Presidenta de la Comisión de Asuntos Migratorios en el Congreso del Estado.

4.- Academia en Jalisco

Miembros del Consejo Consultivo del Instituto Jalisciense para los Migrantes (IJAMI)

- Dr. Eduardo González, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores Monterrey
- Mtra. Sofía de la Peña, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Es importante mencionar que los comentarios obtenidos de las entrevistas no representan la opinión oficial de todo el sector académico, político ni de la administración pública, sino que se toman como respuestas individuales y con base en la experiencia particular. Se considera que esta selección puede resultar en conclusiones y recomendaciones concretas.

Una vez sentadas las bases de la metodología del estudio de campo, a continuación, se desarrolló el listado de interrogantes⁶, el cual conforma la entrevista aplicada a cada uno de los actores clave, dicha aplicación representa la parte medular del apartado práctico de este Trabajo de Obtención de Grado, lo cual se hace posterior a la agenda de las diferentes reuniones con cada uno de los actores.

Posterior al desarrollo de las entrevistas a profundidad, se plasma el apartado final correspondiente a resultados y análisis de la información, el cual se detalla a continuación.

⁶ Revisar en apartado ANEXOS el Listado de Interrogantes.

CAPITULO IV. RESULTADOS Y RECOMENDACIONES

En este capítulo se retoma el apartado teórico y conceptual, el cual brinda la plataforma bibliográfica en base a la cual se detallan los resultados y a propósito del cual se cumplen los objetivos. Se analiza lo obtenido, a través de los anteojos de la metodología y finalidad de este trabajo de campo sin perder objetividad.

Las entrevistas aplicadas a profundidad buscaron coleccionar la información más cercana a la situación actual y objetiva, necesaria para dar respuesta parcial o completa a la pregunta de investigación que orienta este estudio. Es decir, en primer lugar, aquí se propone observar la situación actual y contextual de la atención al migrante en Jalisco desde el enfoque público institucional y, posteriormente, vaciar la información útil, para rescatar y analizar lo que aquí nos concierne.

En efecto, en la investigación basada en entrevistas la evidencia se “hace” [en ese momento], en el sentido de que es el resultado del discurso subjetivo del entrevistado guiado a su vez por [...] el entrevistador (Ballester, Orte, & Oliver , 2003, pág. s/p).

Ante esto es importante establecer que la finalidad de contar con un “Listado de Interrogantes” obedece a la intención de evitar el sesgo que se pudiera generar al no contar con una guía previniendo también que se respondan las preguntas de manera incompleta o que no se acerquen a los objetivos de investigación dando como consecuencia distintos rumbos la entrevista.

Este argumento necesariamente nos remite al siguiente objetivo específico consistente en “Generar el estudio de campo para contrastar la teoría con los resultados con los actores de dichas instituciones y otros que influyen en la discusión del tema”, el cual se perfila más bien como herramienta metodológica. Se puede contrastar la teoría con el trabajo de campo y así poder encaminar la información útil y necesaria, es decir que, de manera conjunta la teoría, y con la información práctica se mantienen mutuamente en la

línea de la realidad e imparcial sin llegar a un extremo teórico ni al otro extremo subjetivo parcial.

Es así que, derivado de la aplicación de las cinco entrevistas, a continuación, se desarrollan los resultados obtenidos, con fines de analizar dicha información y emitir conclusiones generales.

1. Análisis de conclusiones

En la hipótesis que orienta este trabajo, se plasma que el acercamiento desde las instancias competentes de la administración pública hacia a los flujos migratorios que tienen presencia en Jalisco provocaría un efecto benévolo deseado. Consistente en la provocación de nuevo conocimiento cada vez más profundo y completo sobre las necesidades particulares de dichos flujos y como consecuencia, esto a su vez crea la necesidad de la intervención a dichos flujos migratorios. Con el fin de atender directamente y según esas necesidades actuales y reales de la migración en la Entidad, todo esto partiendo de los principios de la gestión migratoria y gobernanza, como herramientas principales de trabajo.

Hasta aquí se contempla que el estudio de campo ya ha sido concluido exitosamente al cumplir el objetivo anterior, desahogando las entrevistas a profundidad a los actores clave, las cuales no se anexan en su totalidad por economía de extensión, sin embargo, si se plasman las principales respuestas y resultados.

Cabe mencionar que todas las entrevistas fueron personalmente grabadas en audio y estudiadas periódicamente para no perder de vista ningún dato que pueda influir en este capítulo de resultados.

Finalmente, esto abre paso al siguiente objetivo específico consistente en “realizar propuestas de intervención o solución”, el cual refiere que conforme al análisis e interpretación de resultados recolectados del estudio de campo se emiten conclusiones por cada una de las interrogantes y respectivas respuestas. Culminando en recomendaciones derivadas de la información que se considera problematizada, es

decir, por cada pregunta se identifica de manera imparcial lo que se considera una necesidad o problema con falta de atención por parte del sector público y se recomiendan acciones para cubrir esa necesidad identificada.

Las recomendaciones se construyen con base en los objetivos generales y específicos, al partir de la pregunta de investigación y orientadas por la hipótesis planteada. Se toma en cuenta también la plataforma conceptual y teórica para crear conectividad y coherencia en el desenlace de este trabajo.

2. Resultados y recomendaciones

2.1. Con relación a la opinión acerca de la situación actual de los migrantes en Jalisco. – Los que se van, los que regresan, los que llegan y los que van de paso.

Resultado General

Se comenta de manera consensual entre los entrevistados que la migración en Jalisco es un tema que no está cerca de ser nuevo. Sin embargo, ha sido en estos últimos años que se le ha dado más relevancia y ha atraído atención de diferentes sectores, en parte por políticas nacionales y en parte por políticas del país vecino del norte.

Derivado del panorama obtenido en las respuestas se tiene que entre 2015 y 2016 Jalisco cuenta con los siguientes datos estadísticos: es 4to lugar en emigración, segundo lugar en la recepción de remesas, séptimo lugar en recepción de migrantes en retorno, y en cuanto a tránsito Jalisco forma parte de la ruta de occidente de tránsito hacia el norte del país, convirtiéndose en paso obligado.⁷

Específicamente en este punto, el flujo de tránsito es el más desatendido y en cierto modo violentado de manera generalizada. A pesar de esto, no se comenta alguna

⁷ En su mayoría las fuentes de cada uno de los datos estadísticos se establecieron como parte de las respuestas y algunas derivadas de elaboración propia del entrevistado con base en su experiencia laboral y con apoyo en alguna fuente de información.

acción o herramienta institucional para esta situación que genera vulnerabilidad. Únicamente se refiere que el sector que lo atiende a fondo solamente es la sociedad civil, realmente no hay políticas para este flujo en Jalisco.

Se menciona que una razón de la existencia del flujo de tránsito por Jalisco se debe al posicionamiento de la ruta férrea que atraviesa la Entidad. Sin embargo, tampoco se mencionan a las autoridades o instancias encargadas de vigilar la ruta Férrea. Se habla por parte del INM que muy recientemente el flujo de tránsito está cambiando, es el aspecto que deja de ser de tránsito por un flujo de emigración ya que los migrantes están optando por residir de manera indefinida en territorio jalisciense.

En relación con el retorno es el que se ve más atendido, sin embargo, todavía se habla de vulnerabilidad para aquellos que pretenden integrarse en sus comunidades.

En relación con la emigración Jalisco es expulsor de migrantes, realmente no se hace mucho en el Estado para evitar que se vayan, es decir, casi nulo.

Se habla que, si existe de manera permanente el flujo de inmigración o migración interna, tanto de nacionales como de estadounidenses, sin embargo, no se menciona que atención se está dando.

No se menciona en las respuestas acerca de mecanismos para identificar problemáticas, pero la falta de mencionarlo hace notorio que no los hay, es decir, todavía no hay consenso acerca de las problemáticas que deben atenderse prioritariamente lo cual representa la falta de un rumbo común ya que cada actor considera que el problema es uno diferente. Como tampoco se menciona en ningún momento una coordinación real interinstitucional.

Problemáticas identificadas

Hasta aquí se identifican varios aspectos como problemáticas; cada uno de los flujos presenta su propia problemática, es decir, cuatro problemáticas representadas como falta de atención por parte del sector público.

Adicionalmente, en este primer punto se puede hablar que la necesidad a problematizarse lo representa el hecho que realmente cada uno de los sectores conoce de manera diversa alguno de los flujos pero que no cuentan con un rumbo común ni con objetivos comunes, hablando de una quinta problemática o necesidad, lo que genera el desconocimiento generalizado de todo el fenómeno en Jalisco con un trabajo dividido entre los sectores, aquí se confirma la necesidad dentro del problema de investigación e hipótesis: la falta de una atención de acuerdo a las necesidades de la migración en Estado.

¿Cómo intervienen aquí los conceptos de gestión migratoria y gobernanza?:

Al tomar en cuenta el desarrollo del marco teórico y conceptual, en un esquema de gestión migratoria el estado coadyuva con los demás sectores de la sociedad para hacer más eficiente la acción gubernamental, por lo que es prudente traer a colación que en los resultados no se desprende que existan los pilares de la gestión migratoria:

1. Estructura en la administración de las migraciones
2. Legislación y Política migratoria
3. Conocimiento (administración) de las causas del fenómeno
4. Cooperación internacional

Dentro de la quinta problemática enumerada en cuanto a que las instancias públicas no conllevan un rumbo común (y que puede considerarse que está ocasionada de manera indirecta las primeras cuatro problemáticas identificadas), para poder llegar a generar alguna propuesta, vale la pena hacer especial referencia al pilar número tres que establece el “conocimiento de las causas del fenómeno” y agregar dos subtítulos que deben recordarse aquí:

- o Involucrar a los gobiernos en la administración de la información
- o Conocer a los principales generadores de estadística migratoria

En este punto en particular agregaría además de gobiernos, las palabras “niveles de gobierno” así como “sectores de la sociedad” y no solo gobierno.

Y bien, si no se pueden identificar fuentes de información sobre la estadística migratoria, entonces ya se tiene la primera recomendación para dimitir las problemáticas enlistadas.

Es decir, que esta problemática se podría flanquear desde estas herramientas conceptuales, el involucrar a los gobiernos en la información conlleva el conocimiento e investigación continua sobre el fenómeno de la migración independientemente de la instancia pública o del flujo específico. Claro está que lo ideal aquí fuera una investigación en consenso por todos los actores clave para no repetir esfuerzos por parte de la administración pública y sectores.

Finalmente, conocer los generadores de estadística proveerá la pauta para la elaboración de procedimientos o incluso de políticas públicas a corto, mediano y largo plazo.

Conclusión del Punto 1

El diferenciar las poblaciones y sus características es lo único que permite conocer los flujos en su naturaleza y como consecuencia, conocer sus necesidades. Este punto tiene que ver con la esencia de la hipótesis y cómo un acercamiento sería benéfico para mitigar estos problemas. Ahora bien, esto tiene relación directa con el concepto de gestión migratoria, primero debe conocerse aquello que se quiere gestionar, no es posible iniciar con una atención a algo que no se conoce de fondo ya que sería incompleta o ineficiente y esa imagen es la parece hasta este punto en el aspecto que no hay una cohesión institucional para poder atacar de fondo problemáticas sociales relacionadas con la migración en Jalisco.

- A) Recomendaciones que se emiten El conocimiento y la identificación primeramente de las diferencias entre los flujos migratorios es indispensable, el diferenciar las necesidades de cada uno de esos flujos sería el primer paso por lo que el trabajar
- B) Capacitar de manera coordinada y entrelazada, es decir, en conjunto las diferentes autoridades y academia, para compartir el conocimiento adquirido por la práctica y estudio mutuamente, lo cual otorgaría el conocimiento de la realidad en el Estado. Esto es únicamente complementario independientemente del acercamiento al fenómeno social que deben tener por separado el sector público, social y academia.

Es prudente destacar que cada uno de los sectores conoce un aspecto más a fondo, por lo que esta recomendación consiste en que la administración pública abra sus puertas, llegue a un criterio único y dé a conocer las necesidades identificadas del flujo de retorno, la academia y sociedad civil den a conocer las necesidades del flujo de tránsito, y de manera conjunta se capacite e investigue acerca del flujo de migración interna y de emigración. C) En específico, refiriéndose a la problemática del flujo de tránsito la cual fue mencionada varias ocasiones como un foco de urgente atención, y en relación directa con la ruta férrea que atraviesa la Entidad Federativa, del contenido teórico se desprende que la persona moral del sector privado FERROMEX conoce acerca del flujo en Jalisco ya que sus instalaciones son utilizadas en la práctica como una herramienta de transporte al ser utilizados los ferrocarriles como un medio de transporte.

El acercamiento a esta concesionaria privada y a sociedades civiles que tienen presencia en este tema (como lo es Dignidad y Justicia en el Camino Sociedad Civil), las cuales que fungen como autoridad simbólica en su ramo, otorgaría un conocimiento práctico y no teórico, tanto en cifras, así como en rutas, conocimiento que es necesario tanto para la administración pública, sociedad civil y academia.

D) Construir una atención coordinada, consistente en que, posterior a dicha capacitación e identificación conjunta de los diferentes flujos, así como de sus necesidades reales, entonces de una manera conjunta, cada uno de los entes administrativos atiendan simultáneamente a todos los flujos evitando el repetir esfuerzos, el invadir esferas de competencia legal y por supuesto, evitando el dejar de lado a algún flujo de migrantes. Dentro del espectro de los entrevistados se encuentran autoridades que operan los instrumentos legales y personas que inciden en la generación de políticas mismas que posteriormente pudieran ser incluidas en los protocolos de actuación de la administración pública.

Este último punto refiere en síntesis que, ya existen órganos administrativos y legislativos que puedan brindar una atención, pero una coordinación más integrada permitiría al órgano legislativo en alianza con la academia y sociedad civil el proponer reglamentaciones tanto a la Ley de Migración así como a la Ley Estatal de Atención al Migrante para incluir una atención en base a las problemáticas identificadas en consenso para los flujos pero principalmente para los flujos de inmigración y tránsito e incluso para evitar la emigración. Y esto es la base para posteriormente hacerlo operativo por parte del INM y el IJAMI, lo cual en algún momento sería replicado por las oficinas municipales de atención al migrante.

E) Identificar, estudiar y proponer creación de fuentes de estadística migratoria, confiables y con información útil además de completa, en consenso.

2.2. Con relación a si las instituciones encargadas de la atención a la migración en Jalisco están haciendo lo suficiente.

Resultado General

Derivado de las respuestas de una manera amplia se puede concluir que el dictamen es que si, se está trabajando actualmente en Jalisco, pero existe un “pero”; hace falta trabajo más a profundidad.

Además de acciones concretas, es importante el seguimiento que engloba diversos elementos del fenómeno social. Aunque ya existen acciones, el trabajo tiene apariencia de ser descoordinado viendo los resultados, lo que se manifiesta al ver que los objetivos mediante los cuales se está trabajando no son claros e incluso no todas las instancias entrevistadas tienen objetivos específicos.

A pesar de que no hay una acción específica o programa para diferenciar e identificar los flujos migratorios, actualmente es notorio que se está incluyendo en la agenda institucional la atención a la migración en el Estado, hecho que otorga respuesta positiva a este punto número dos, pero fue hasta estos últimos años que esto sucedió.

Aun más, el fenómeno se ha extendido, se ha incorporado el flujo de tránsito en los últimos años, lo cual supone que la tendencia sugiere que no se modificará esta realidad en el futuro inmediato ya que es un desplazamiento continuo y tendiente a crecer poco a poco, lo que sugiere adecuar la actuación pública ante esto hecho irrefutable.

Problemáticas identificadas

Un elemento identificado como necesidad, o como aspecto a ser problematizado es el hecho que las instituciones públicas de manera práctica necesitan un rango de acción más amplio y efectivo en el sentido que cuenten con el presupuesto, con los instrumentos legales y con independencia mediática o política. Aspectos que colaboran en asegurar una atención tangible y de fondo a las problemáticas relacionadas con los distintos flujos migrantes y así evitar que la dimensión de la migración rebase las capacidades institucionales. En algunos casos se conocen las problemáticas, pero no se cuenta con herramientas institucionales o bien, no se conoce el rango de actuación legal y hasta donde se abarcan las facultades legales.

Otro aspecto, justamente lo representan las facultades legales, es decir, un fenómeno social es bastante complejo de catalogar dentro de una ley y mucho más complejo, es etiquetar cada parte de la migración como una función administrativa. La ley observa

solamente una parte específica de la realidad. Aunado a esto, cada instancia pública choca entre esferas jurídicas en vez de complementarse.

¿Cómo intervienen aquí los conceptos de gestión migratoria y gobernanza?:

Definitivamente estos dos aspectos a problematizar hacen alusión a los dos primeros pilares de la gestión migratoria:

- Estructura en la administración de las migraciones

Desde este enfoque, se reconoce que existe la voluntad político-administrativa y existen las instancias para atender los flujos migratorios en Jalisco, sin embargo, también supone que la estructura administrativa puede ser de una manera organizada, lo cual podemos ver que no se tiene actualmente entre las diversas instancias públicas competentes.

El aspecto positivo es que esta estructura idónea es alcanzable con la ayuda de elementos jurídicos y políticos, apoyado del segundo pilar que es la política y legislación migratoria, para dotar a las instancias de personalidad jurídica y facultativa a fin de no contar con limitaciones. En este espectro, habría que hacer una diferencia sobre qué ley sería la principal, si una federal o estatal (aunque en la jerarquía las leyes federales tienen mayor peso, este asunto es de orden local por lo que tiene que tomarse en cuenta) y posteriormente sus reglamentaciones, esto solo como directriz legal. De aquí puede nacer también una política pública o bien un programa que marque las directrices de todas las instancias, es aquí donde cobra vida el ámbito legislativo pero en apoyo con el Ejecutivo.

- Legislación y Política migratoria

La independencia política y jurídica parcialmente es necesaria, en definitiva, sería más complejo iniciar sin el apoyo de dos esferas políticas como lo es la administrativa y la

legislativa, pero por el otro lado, este punto refiere que una independencia moderada puede generar resultados benéficos.

El rango de acción de las instancias públicas puede ser aumentado potencialmente llevando así a las instancias a obtener un rango de acción en igualdad de partes de frente al fenómeno social, está de más mencionar que la eficiencia en el servicio público que se provocaría podría alcanzar niveles deseados en esa atención a la sociedad, generando cohesión mutua y una sinergia benéfica.

Las instituciones públicas de esta manera se convierten en un motor que impulsa y alimenta un actuar, en vez de limitar acciones mediante omisiones jurídicas, políticas y administrativas que a la larga generan deficiencias. Ejemplos de esto, es la falta de otorgamiento de presupuesto necesario, de reglamentación de acciones públicas en sentido de ampliación o cohesión con otras instancias, otorgamientos de personal operativo, capacitación, incluso activos fijos como oficinas proporcionales a la tarea que se tiene.

Conclusión del Punto 2

Tal como se establece en la pregunta número uno, el fenómeno de la migración en la Entidad se encuentra lejos de ser un problema nuevo, especialmente en algunos flujos como el de retorno y no ha existido gran incidencia o modificación en dichos flujos, mucho menos influencia por parte de la autoridad, pareciera que las acciones públicas van lentamente detrás de un fenómeno social dinámico.

Sumado a esto que la voluntad político-administrativa es reciente, en contraste con este fenómeno antiguo, pero nunca es demasiado tarde, las últimas medidas que se tomaron marcan un buen inicio con pie derecho, pero no debe haber equivocación, hasta hoy las acciones no son suficientes, más bien deben ser el propulsor que construya un mecanismo independientemente del cambio de administración o de funcionarios públicos.

Recomendaciones que se emiten A) Nueva política migratoria estatal; como recomendación y con la intención que las instituciones obtengan de manera gradual un mayor rango de acción legal, el trabajo coordinado de todas las instituciones en conjunto con academia pueden generar una política migratoria que no excluya elementos necesarios de la atención al migrante en Jalisco. Es decir, que se refiera al nuevo Instituto Jalisciense para los Migrantes, y también que otorgue una orientación a la Ley, que incluya a los diferentes niveles de gobierno, que amplíe y aumente la actividad legislativa, que amplíe la actuación administrativa, que otorgue presupuesto con los candados necesarios.

Dicha política migratoria sería de índole estatal y es factible que se encuentre en armonía con documentos como el Plan Estatal de Desarrollo 2013-2033⁸, pero lo cual no exige que también se encuentre en armonía con el nivel federal plasmado en los documentos consistentes en el Plan Estratégico del Instituto Nacional de Migración 2013-2018⁹, el Programa Especial de Migración 2014-2018¹⁰, con el Plan Nacional de Desarrollo¹¹ y por supuesto partiendo de la nueva Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, la cual en ningún momento debe ser considerada como una ley definitiva si se quiere cumplir con estos objetivos.

En complemento con esta recomendación, es factible por parte del trabajo coordinado de todos los sectores en cuestión, el buscar mayores herramientas jurídicas y administrativas que coadyuven a aterrizar esa política y legislación migratoria. Es decir, marcar un camino por el cual se debe andar con objetivos en común, muy importante, esta demarcación legal lo debe ser con enfoque en la Entidad y su contexto.

⁸ Obtenido del sitio oficial en línea transparenciafiscal.jalisco.gob.mx recuperado con fecha 28 de abril de 2017.

⁹ Obtenido del sitio oficial en línea inm.gob.mx/ recuperado con fecha 28 de abril de 2017.

¹⁰ Obtenido del sitio oficial en línea politicamigratoria.gob.mx recuperado con fecha 28 de abril de 2017.

¹¹ Obtenido del sitio oficial en línea pnd.gob.mx recuperado con fecha 28 de abril de 2017.

Mediante estos objetivos, se contaría con un rumbo común, con elementos legales más amplios y concretos a la realidad, se tendría un rumbo común y una comunicación permanente en los diferentes involucrados.

B) Como complemento, la política debe incluir aspectos operativos obligatorios para la administración pública, con la finalidad de que no se quede en letra muerta o en otra ley más, es decir, la entrada en vigor de estas medidas será inmediata y constante, una legislación continua podrá generar una administración pública fortalecida y como consecuencia, una gestión migratoria deseada.

2.3. Con relación al conocimiento acerca de los programas dirigidos a la atención al migrante.

Resultado General

Es notoria la descoordinación de la administración pública con el segmento de la academia entrevistado específicamente en el ámbito de la colaboración. Como se establece en el apartado teórico-conceptual existen diferentes programas de atención al migrante en el Estado pero derivado de los resultados del estudio de campo se puede advertir que por parte del sector público en Jalisco se conocen los programas existentes pero de manera parcial y únicamente aquellos relacionados con la actividad propia, y por parte del segmento de la academia realmente se conoce poco, de una manera reiterada en los resultados de las entrevistas lo fue la estrategia “Somos Mexicanos” de la Secretaría de Gobernación a través del Instituto Nacional de Migración, la cual se instala hasta 2017 en Jalisco, un año después de su creación, y a la cual se le ha dado gran difusión.

Dentro del abanico de programas institucionales relacionados con la atención al migrante en el Estado y que son citados en este trabajo en el apartado teórico, como resultado tenemos que se desconoce la mayoría. De las respuestas obtenidas, que no se habló sobre el presupuesto ni herramientas jurídicas para la aplicación de los

programas o sobre su aplicación coordinada de manera institucional, esto es aun considerando el supuesto que sí se hayan conocido los programas institucionales.

Problemáticas Identificadas

- A) El desconocimiento generalizado de los programas institucionales relacionados con la atención al migrante, no solo los que llevan a cabo instituciones específicas en el rubro como lo es la Secretaría de Gobernación o el Instituto Nacional de Migración, sino que tampoco se tiene dentro del radar aquellos programas que se generan de una manera “interinstitucional” y que coadyuvan diferentes dependencias estatales y federales en puntos específicos de la atención al migrante en territorio nacional.
- B) El desconocimiento de la puesta en marcha operativa de los programas institucionales que si se conocen, es decir, solo se es consciente de su contenido pero no su funcionamiento como tal, ni su esfera presupuestaria y el impacto deseado, tampoco si se han alcanzado objetivos o no y desde que fechas existen los programas.
- C) Las dos problemáticas anteriores generan una tercera, es decir, si no se conocen a fondo los detalles de las acciones concretas que ha hecho el gobierno en coordinación con otros sectores de la sociedad, entonces significa que cada uno de los entrevistados trabajan de manera paralela a esta riquísima fuente de información, es decir, estos programas quedan de fuera en vez de aprovecharse, y en vez de crear un cimiento sólido, es decir cada quien se enfoca en lo que considera mejor por su propia cuenta sin unir esfuerzos.

¿Cómo intervienen aquí los conceptos de gestión migratoria y gobernanza?:

Esta problemática tiene relación directa con un pilar de la multicitada plataforma de gestión migratoria;

- Conocimiento (administración) de las causas del fenómeno

Este punto reflexiona acerca de una aproximación al objeto de estudio con la finalidad de obtener más información sobre aquello que se quiere conocer. Una administración que es pensada como obligación del Estado únicamente puede ser resultado de algo que ya se tiene identificado como problemática y que puede tener resultado. Lo que se quiere decir es que los pasos para atender algún fenómeno de índole social son extensos y parecen interminables, pero se debe iniciar por el primer paso y en este caso ese sería conocer el fenómeno por un lado, y por otro, la atención que ya exista aunque sea efectiva o no se debe estudiar, mientras que en las problemáticas se establece de manera general que no se conoce la atención actual que brindan los programas institucionales a la población migrante.

El conocimiento conjunto es importante en relación con la recomendación del punto anterior número dos ya que una mesa de trabajo coordinado, y más aún, una nueva política migratoria debe incluir en su agenda a las diversas autoridades que aplican programas dirigidos a la población migrante y si dicha aplicación se hace a nivel federal, estatal o municipal. Por lo tanto, el elemento problematizado en este apartado refiere que los sectores en cuestión no profundizan en la práctica profesional en espectro de los flujos migratorios, lo cual se pone de manifiesto en las respuestas recibidas en torno a todos aquellos programas aislados que son dirigidos a elementos específicos de la migración y que son parte de las actividades de la administración pública en este rubro.

Conclusiones del Punto 3

Las observaciones plasmadas en este punto refieren que el tema de la atención al migrante o es reciente (ojo, se está hablando de la “atención” no del fenómeno en sí), sino que tiene diversos rubros en los cuales se puede profundizar desde un enfoque

público gubernamental. Sin embargo, se puede concluir que los programas se están aplicando de manera aislada por las diversas autoridades a nivel Federal y Estatal.

También esto puede significar que los esfuerzos, presupuesto y tiempo invertidos en la operación de dichos programas no ha surtido los efectos que probablemente se plantearon acerca del impacto sobre el sector público local y académico, por lo menos, en una parte de Jalisco.

Recomendaciones que se emiten

La recomendación a este punto se relaciona directamente con la anterior en relación con la implementación de una nueva política migratoria;

A) La instalación de una mesa interinstitucional e intersectorial permanente que fije objetivos en común de trabajo y de investigación, en donde se incluyan a los actores necesarios en la Entidad independientemente del ramo o nivel de gobierno. Esta necesidad se concretiza de manera más evidente en el aspecto que el sector público necesita hacerle saber a la academia las acciones que se están llevando a cabo para que conozcan el ámbito de actuación actual y completo. En este punto, es necesario involucrar más autoridades de la administración pública que tienen injerencia en la población migrante y en base a su atención. Finalmente, sería posible el llegar a un consenso entre los sectores involucrados sobre cuáles son las necesidades específicas de los flujos migratorios que tienen presencia en Jalisco.

La razón de ser es la importancia de orientar la investigación del sector académico hacia rubros que estén en armonía con la administración pública y que enriquezcan su actuar, así como sus facultades y viceversa, al igual para que el segmento de la academia aquí entrevistado conozca los alcances de las acciones y programas por parte del sector público.

El conocimiento de los programas es únicamente el primer paso y el más importante, pero a partir de aquí solo es el comienzo, ese trabajo coordinado posteriormente podrá

evaluar, orientar e implementar de manera concreta los programas institucionales según las necesidades de los migrantes que ya se hayan identificado en consenso.

2.4. En relación con los flujos migratorios con mayor prioridad de atención en Jalisco.

Resultado General

Se advierte en los resultados que la administración pública en Jalisco atiende mayormente a dos flujos; a) a los migrantes en Retorno y b) a aquellos en el exterior es decir a los connacionales que viven en los Estados Unidos, a pesar de que en las preguntas anteriores no se advirtieron respuestas acerca del flujo de emigrantes.

Vale la pena resaltar que el IJAMI es el único ente institucional que refiere a los nacionales que viven en el extranjero y que no se encuentran en retorno, esto quiere decir que los demás actores institucionales involucrados en el Estado no tienen el contacto directo o bien, no se encuentra dentro su ramo de actividad y por lo tanto no conocen a fondo los factores y efectos que esto genera dentro del flujo de emigración, menos pensar en una atención a ese flujo de emigración.

Definitivamente, ningún involucrado refiere atender al flujo de inmigración o migración interna. Sin embargo, en un punto de la entrevista a la presidenta de la mesa de asuntos migratorios del congreso del Estado se menciona la intención de generar políticas que incidan directamente en este flujo al reconocer a Jalisco como lugar de destino nacional e internacional.

Por otra parte, tampoco se refiere atender al flujo de tránsito a pesar de que se ha reiterado por parte de todos los actores entrevistados que los migrantes en tránsito son los más vulnerables y desatendidos. Así como que actualmente, el flujo de tránsito se ha incrementado e incorporado en la realidad migratoria en la Entidad de una manera que pernea a la sociedad y la moldea. Vale la pena mencionar que únicamente el Instituto Nacional de Migración hace más énfasis en este flujo. Sin embargo, de manera

general, se reconoce que la sociedad civil y no la administración pública le brinda más atención específicamente al flujo de tránsito.

Problemáticas identificadas

En este apartado se observa como aspecto a problematizar, la gran distancia que existe entre las respuestas a las entrevistas, posiblemente como resultado de la misma distancia que existe aparentemente entre estos actores clave.

A) La falta de atención a los flujos migratorios tanto de tránsito como de inmigración, su desconocimiento y falta de acercamiento incide en esta falta de atención, pero principalmente la falta de inclusión en la agenda de atención a la migración en el Estado. B) El hecho que la sociedad civil se vea más preocupada por atender a un fenómeno, siendo que cuenta con menos presupuesto y con facultades legales casi nulas para actuar en beneficio del desplazamiento humano en su modalidad de tránsito. C) La falta de herramientas que incentiven e impulsen las buenas ideas que pueden convertirse en políticas públicas dentro del congreso o de la administración pública. Es decir, las intenciones pueden quedarse atoradas a falta de esa cohesión necesaria para brindar el ánimo a los actores y brindarles la percepción de que su actuación valdrá la pena.

D) La falta de inclusión de los demás actores clave cuando uno de ellos tiene en sus manos una respuesta parcial al fenómeno de la migración en el Estado, es decir, falta de comunicación.

E) Al tocar el tema de la atención a los diversos flujos, cada quien se refirió únicamente al que se encuentra dentro de su ramo de acción. Probablemente esto no se deba a la falta de voluntad sino a la falta de herramientas jurídicas para ampliar esa gama de actuación pública.

¿Cómo intervienen aquí los conceptos de gestión migratoria y gobernanza?:

Dentro de este abanico de aspectos a problematizar se puede introducir la relevancia en todos los pilares del concepto de la gestión migratoria,

- Estructura en la administración de las migraciones
- Legislación y Política migratoria
- Conocimiento (administración) de las causas del fenómeno
- Cooperación internacional

Básicamente los cuatro flujos se encuentran desatendidos, pero dos de ellos (flujo de emigración e inmigración) los podemos posicionar en luces de color rojo ya que están hacia un lado, no figuran en la agenda, lo cual nos obliga a implementar todos los pilares teóricos ya que se deberá iniciar desde la primera base si se quiere realmente abordar este hecho.

Es decir, el administrar dos flujos que en este punto se observan como fuente de problema al no estar completamente atendidos, puede representar un cambio en la estructura de la administración de las migraciones, asimismo ser parte de una nueva política migratoria a la par que se conoce cada vez más las causas del fenómeno. Hay que tomar en cuenta que tanto la inmigración como la migración de tránsito, son cuestiones binacionales y en varias veces es un aspecto multinacional, lo que implica que la cooperación internacional es un buen concepto aliado en la administración de estos flujos. Ahora, si se toman los cuatro flujos como desatendidos, no solo se moldea el mapa de la estructura de la administración pública, sino que ya se debe pensar en replantearlo desde sus cimientos, lo cual incide en el hecho de legislación y política migratoria principalmente.

Conclusión del Punto 4

Finalmente, no es posible hablar de una gestión migratoria o de una atención integral al migrante si se deja de lado, aunque sea un flujo migratorio, a pesar de que dicho flujo no se presente todo el año o, aunque Jalisco no está en los primeros lugares de estadísticas. Únicamente con el trabajo coordinado se pueden combinar los esfuerzos ya que es claro que una sola institución no cuenta con las posibilidades de atender por sí sola a todo el fenómeno migratorio, sin embargo, en conjunto si podría ser posible

contar en un futuro cercano con los elementos tanto institucionales, legales y de recursos que pueden hacer esto posible.

Actualmente, existen mesas de trabajo esporádicas dentro de los lineamientos que ha erigido el Instituto para los Migrantes en Jalisco, en las cuales se comparte información valiosa, sin embargo, esa coordinación podría consolidarse de una manera más institucionalizada y permanente.

Recomendaciones que se emiten

A) Proyectar un mapa mental de los cuatro flujos migratorios y visualizarlos como entes individuales, pero también como un parte de un todo que coexiste y que sus partes son codependientes.

B) De primera mano la inclusión de los dos flujos más rezagados (emigración e inmigración) en la agenda de atención y en los objetivos que se establecerán en coordinación, de tal manera que dentro de dichos objetivos debe encontrarse el de acercamiento, conocimiento y como consecuencia la atención a dichos flujos.

C) Dentro del propósito de atender en un futuro al flujo de tránsito, es posible el incluir a la sociedad civil, en tanto que los cimientos de esa inclusión sean fijados con anticipación y se encuentren en sintonía con el sector público, esto con el conocimiento firme de que el flujo no terminará pronto, pero si necesita indudablemente una atención enfocada a sus necesidades, reconociendo que cada sector aporta una buena parte del conocimiento acerca de este tipo de desplazamiento humano.

Esta recomendación representa un ejemplo claro de la mesa de trabajo que se debe coordinar para fijar un rumbo en común, y esto se representa de forma que se aplican todas las recomendaciones en el aspecto de identificar y reconocer en primer lugar la existencia y presencia de estos flujos en Jalisco, en segundo lugar, señalar sus necesidades y en tercer lugar incluir lo observado al momento de generar una política local e implementar acciones institucionales, inclusive la investigación académica específica enriquecerá el actuar público.

2.5. En relación con los esfuerzos en la Entidad para una administración o gestión adecuada de los flujos migratorios existentes en Jalisco

Resultado General

Existe consenso en este punto, asimismo va relacionado con la pregunta 2 en el aspecto que actualmente sí se trabaja y se tiene en la agenda desde todas las instituciones involucradas, pero definitivamente no es suficiente todavía debido a la magnitud que presenta el fenómeno social de la migración tan solo en el Estado.

Derivado de las respuestas, si se contempla que actualmente se presta atención conjunta en los últimos meses, a pesar de esto, se considera que esta insuficiencia se debe principalmente a que no existe un rumbo u objetivos en común generando a su vez que no se cuente con un medidor el cual haga posible que después de cierto tiempo o de ciertas acciones puedan evaluarse las dependencias públicas. Es decir, en comparación con el año pasado es complicado establecer si los esfuerzos han sido mejores o más eficientes, si el presupuesto ha tenido alguna incidencia o si el flujo ha sufrido modificaciones.

Problemáticas que se identifican

A) En concreto, las acciones no son suficientes; lo que representa un problema primordialmente institucional y la imagen que se genera de las instituciones públicas, especialmente hacia la academia y hacia la sociedad en general es de que se hace poco y que posiblemente la estructura legal e institucional se encuentra rebasada en su totalidad.

B) Falta de medidores de objetivos, así como de eficiencia de las acciones que ya existan, aunque no sean suficientes.

C) Falta de objetivos comunes.

¿Cómo intervienen aquí los conceptos de Gestión Migratoria y Gobernanza?:

En este apartado la eficacia cobra su punto de relevancia más alto, es decir, ya existen acciones, pero no se sabe su impacto, pero aun así el problema subsiste lo que quiere decir que dichas acciones pueden mejorar. La gobernanza retoma el aspecto de la reestructuración del sector público generalmente en tiempos complejos para moldearse a una realidad que le demanda de manera urgente ese cambio, pero más que cambio funge como una adaptación que retoma principios desde la iniciativa privada para adoptarlos como medidas publicas oficiales.

El sector privado preponderantemente conlleva principios escalonados y por objetivos y metas, con una sola finalidad: expansión del corporativo de todo tipo económica, territorial, de posicionamiento, de índices frente a la competencia, se trata de una carrera en la cual efectivamente hay un ganador y hay premios, pero lo más importante radica en que el sector privado no tiene obligaciones de responderle a la sociedad, sino que solo a la asamblea constituyente de dicho corporativo. Todo esto en su conjunto genera que el trabajo del personal se enfoque en elevar la efectividad del trabajo, mejorando y administrando los tiempos para reducir costos a toda costa, así como esfuerzos.

Es así que estos principios son retomados por el ente público, no tanto para convertirse en una entidad que se enfoque en la captación de ingresos sino en el modelo de trabajo privado, así el tiempo de respuesta pasa de ser un martirio a una respuesta pronta y expedita desde la autoridad hacia la sociedad y la robustecida e ineficaz administración pública efectivamente puede resolver problemas sociales en vez de devorarlos dentro de la inmensa burocracia estatal.

Conclusiones del Punto 5

El reconocer la voluntad política e institucional actual puede permitir retomar el trabajo en colaboración, posterior a haber identificado a la población migrante y sus necesidades, trabajar en base con objetivos y resultados para así mitigar esa perspectiva de que falta mucho por hacer, en estos aspectos, el fijar claramente las

necesidades es el siguiente paso para poder aplicar los instrumentos legales e institucionales.

Incluso en el supuesto de contar con presupuesto asignado a diversos rubros en beneficio de la población migrante y de sus distintos flujos, es necesario primero conocer bien las necesidades para determinar a donde será aplicado ese recurso, no basta con suponer que se necesita presupuesto.

Finalmente, el mensaje que se envíe por parte del sector público debe ser de acción y de trabajo con un criterio concreto y claro pero también inclusivo ya que la migración influye en toda la vida cotidiana de la sociedad de la Entidad y por tal motivo su atención no necesariamente debe ser al cien por ciento por parte de las entidades públicas, es importante reconocer que el fenómeno de la migración en Jalisco es multidimensional, sin embargo de las respuestas no se concluye exactamente qué es lo que hace falta. Sin embargo, la obtención de esta información será hasta el final y únicamente siguiendo las recomendaciones plasmadas.

Recomendaciones que se emiten

A) El hecho de que las acciones no sean conocidas ya es bastante malo, más aún el hecho que no sean percibidas como suficientes deja un hueco amplio en el tema de la atención a la sociedad.

Por lo que la primera recomendación es impulsar lo que ya se tiene, dar un paso atrás para unir esfuerzos y hacer que cuente, pero solamente será suficiente hasta que se conozca verdaderamente el problema así que primeramente se deben fijar objetivos en común entre los actores clave, esto será complementario a la nueva política migratoria y a la mesa permanente que se crearán.

B) Consensar las herramientas y métodos, mediante manuales y protocolos, sobre la generación de estadística que pueda ayudar también para crear medidores de cumplimiento de objetivos y de efectividad, estos sean medidos en base con la influencia que se tenga en los flujos migratorios.

A manera de profundizar, es prudente retomar las mismas recomendaciones que se obtuvieron en las respuestas de la entrevista ya que son bastante puntuales en el tema, la primera por parte del IJAMI establece que la atención al migrante exige un trabajo articulado entre municipios, estado y federación, cada esfera dotada de facultades distintas, así como rangos de acción que se podrían complementar.

Y por la otra parte, la recomendación que se da por parte del Congreso del Estado en cuanto a que hace falta apostarle a las políticas hacia la población migrante y al presupuesto para este rubro.

Este apartado es factible siempre y cuando los involucrados en la atención al migrante en Jalisco lleguen a un acuerdo de cuál es esa población migrante y diferenciarla, posteriormente identificar sus necesidades específicas las cuales hacen que se haya respondido todavía no se está haciendo lo suficiente.

2.6. En relación con qué hace falta para conseguir una adecuada atención a la migración en Jalisco

Resultado General

Refiriéndose al enfoque institucional las necesidades varían de acuerdo con la dependencia específica de que se trate, así como del momento o aspecto que se esté hablando. Sin embargo, se refiere de manera más específica en aspectos institucionales, se menciona la necesidad de mecanismos no burocráticos que garanticen a los migrantes un rápido acceso a sus derechos fundamentales. Por otra parte, se reconoce la necesidad de establecer un protocolo de actuación o un modelo que diferencie a la población migrante y que brinde las pautas para brindar una atención que realmente surta efectos.

Dentro de este modelo hace falta reconocer que las personas migrantes independientemente del flujo a que se trate, en gran parte no conocen a donde o a quiénes acercarse, por lo que es necesario reunir a las autoridades y capacitar en el sentido de que no siempre el migrante necesita un tipo de ayuda, sino que a veces

regresa para aportar a su comunidad y no hay los elementos para poder aprovechar esas aportaciones.

Por otra parte, se reconoce que para que funcione un modelo de esta índole, es necesario que el sector público cuente con visión académica y viceversa, que se cuente con un equipo robusto y con trayectoria, aunado a una visión estratégica que pueda ejercer de una mejor manera el presupuesto.

Problemáticas Identificadas

De tal manera que se puede establecer como elemento a problematizar nuevamente la falta de coordinación, sin embargo, en este apartado se aborda de una manera más profunda las necesidades y requisitos que debe contemplar ese trabajo coordinado para funcionar efectivamente, en el sentido que la atención consista en ir más allá que solamente aplicar un programa que ayude a un problema nada más.

A) La falta de diferenciación e identificación en la población migrante.

B) Las dependencias carecen de protocolos de actuación que ayuden a diferenciar a la población migrante, primero por sus características y posteriormente por sus necesidades.

C) La insuficiencia de acercamiento de la población migrante hacia la autoridad.

D) Es casi nula la capacitación entre los sectores involucrados.

Conclusión del Punto 6

De manera reiterada se ha visto que el acercamiento es un cimiento que debe construirse para que todas las recomendaciones tengan un piso firme para sostenerse en el futuro y que no se derrumben a medio camino. Asimismo, se debe reconocer que ha habido un buen esfuerzo por parte de los actores involucrados. No todo es malo, simplemente que este trabajo está enfocado en buscar siempre la mejora y no detenerse en los aciertos sino en las áreas de oportunidad, la obligación del Estado es

tener aciertos por lo que no se cuentan como un logro sino como lo que son, una obligación.

Específicamente en este apartado se puede hacer referencia a la identificación de la población migrante de una manera conjunta entre los actores involucrados, hasta este punto ya se puede apreciar el andamiaje más claro de una nueva estructura política y administrativa preocupada por una constante investigación y estudio acerca de las necesidades de los migrantes y no solo como una autoridad que administra sin voltear hacia el antes, después y fondo de los flujos migratorios.

Recomendaciones que se emiten

A) La generación de protocolos de actuación que ayuden a diferenciar a la población migrante, primero por sus características y posteriormente por sus necesidades.

La recomendación también puede ser profundizada en el aspecto enlazado con una nueva política migratoria, es decir, un modelo institucional apoyado de herramientas jurídicas, políticas, institucionales, académicas y presupuestales. Esto quiere decir que un modelo aplicado a la atención al migrante debe conocer cómo mejorar la aplicación del presupuesto mediante objetivos que puedan ser evaluados y aplicados de manera estratégica, las personas integrantes gradualmente deben pulir la visión académica en cuanto al estudio de los factores que contextualizan a la migración y conocer tanto el antes como el después de la migración para evitar pensarla como un simple desplazamiento momentáneo de personas.

Este modelo integrador conocerá acerca de las realidades de todos los flujos migratorios y actuará lejos de intereses políticos al reconocer las fortalezas y recursos que tienen los tres niveles de gobierno y aprovecharlos, finalmente sería un modelo de personas con carrera profesional enfocada en la migración y siempre promoviendo la capacitación de todas las autoridades intervinientes en el desplazamiento humano.

B) Buscar cómo provocar que la misma población migrante pueda acercarse fácilmente o encontrar acceso fácil hacia esa nueva estructura política y administrativa ya que si no existe el acceso, poco será el efecto que se consiga.

2.7. En relación con la segmentación institucional de la atención al migrante en el Estado, en distintos programas y dependencias

Resultado General

Es importante el contar con instituciones de vinculación gobierno-migrantes como lo es ahora el Instituto Jalisciense para los Migrantes la cual se preocupe por reconocer las necesidades que tiene la migración en Jalisco y busque el conectar la problemática con las diversas dependencias, dependiendo de las necesidades que se presenten, principalmente que funja como interlocutor para impulsar las políticas entre el Ejecutivo Estatal y el Legislativo.

Las diferentes facultades y atribuciones que se requieren necesariamente deben estar segmentadas ya que es muy difícil que puedan estar en una sola instancia concentradas, incluso podría decirse que es erróneo que se encontrasen así, pero esta segmentación o separación debe ser estratégica en el sentido que pueda brindar conocimiento real y actual acerca de lo que pasa desde el ángulo de los diferentes flujos de migrantes, así como desde el ámbito público.

Problemáticas que se identifican

- A) Las facultades se encuentran definidas entre las diferentes instancias públicas, pero no se encuentran en armonía.
- B) Los programas no se encuentran claramente definidos, y las demás dependencias no participan en los programas existentes.
- C) Hace falta una estructura para poder definir programas de atención al migrante en el futuro, es decir, actualmente no es claro el siguiente paso.

¿Cómo intervienen aquí los conceptos de gestión migratoria y gobernanza?:

En este punto nuevamente retomamos el amplísimo pilar de estructura y administración, dentro del multicitado concepto de la gestión migratoria

- Estructura en la administración de las migraciones

Retomando parte de lo establecido en el marco conceptual y teórico, es importante recordar que,

Para maniobrar estos flujos se emplaza la necesidad de crear modelos que permitan su regulación con el fin de que las migraciones obedezcan a demandas y deseos específicos y se realicen dentro de marcos normativos claramente delineados y armonizados (Estupiñán, 2013, pág. s/p).

Es decir que este pilar habla sobre la parte operadora del aparato administrativo, lo cual se interpreta como que ya debe existir un protocolo que oriente dicha administración (de no ser así, no se estaría cumpliendo con los objetivos de este trabajo).

Esta idea de organización parte del entendido que “no existe una estructura organizacional ideal para administrar la migración” (OIM-INM, 2009, pág. 184), para lo cual se organiza la nueva política migratoria estatal.

Conclusión del Punto 7

A lo que se puede establecer como una necesidad identificada es que la segmentación es una de manera estratégica para generar y compartir información y de esta manera se atiende a las necesidades particulares de los flujos migratorios. Es decir, solo se debe unir las piezas de manera que esta segmentación también deberá estar en sintonía con las recomendaciones anteriores en el sentido de permitir los mecanismos para que los involucrados puedan generar e implementar una política migratoria estatal acertada, así como gradualmente planear el presupuesto que fuere necesario para la gestión migratoria, es decir, obtener las herramientas para que sea una actuación separada pero completamente homologada.

Finalmente, dentro de esta propuesta es importante el reconocer que la atención a la migración es una tarea multidisciplinaria que requiere injerencia de sectores variados como lo son el educativo, de desarrollo social, de salud, de trabajo, de seguridad, entre otros, por lo que una atención segmentada deberá asegurar que todos los involucrados tengan el acceso a brindar la atención respecto a las atribuciones de cada uno de esos involucrados, en este aspecto nuevamente se contempla a muchas más autoridades que las entrevistadas, sin embargo, el generar esa coordinación permitirá a los demás el integrarse y así podría contarse con un protocolo de actuaciones que contemple esta diversidad.

Recomendaciones que se emiten

- A) La nueva política migratoria debe abarcar e incluir un replanteamiento de las facultades legales de todos los involucrados, no para limitarlas sino para ampliar el rango de actuación.
- B) La mesa permanente de trabajo y los nuevos protocolos deben incluir una proyección de que programas se requerirán en el futuro mediano, tomando en cuenta los programas ya existentes, incluso se puede pensar en una concentración de programas al ser atraídos por esa mesa de trabajo coordinada.
- C) Estando casi al final del análisis de este trabajo, nos encontramos en la etapa de implementación, una operación de la política migratoria (sumando presupuesto y capital humano) debe ser realmente operativa y no solamente quedar en palabras y que todo el personal siga haciendo lo mismo que ha venido haciendo sin incrementar la actividad estatal.

2.8. Con relación a los aspectos prioritarios de atención a los flujos migratorios por parte de dependencias públicas

Resultado General

Con base en las respuestas de manera general, se aborda el respeto a los derechos humanos, lo cual abre un abanico de elementos jurídicos y políticos en beneficio de la atención al migrante y representa un paso necesario a tomarse en cuenta. Sin embargo hablando del conocimiento de las necesidades de los migrantes esto da un avance en una dirección diferente, ya que en el presente trabajo se establece como mayor prioridad el primero conocer las necesidades, claro que todo puede y debe ser al mismo tiempo, es decir, no se puede posponer el respeto a los derechos humanos bajo ninguna circunstancia solamente que no es la prioridad a tratar ya que si no se conoce el fenómeno en su totalidad, entonces como consecuencia tampoco se estaría respetando en todas sus dimensiones los derechos humanos.

Derivado de las respuestas se puede ver que se atienden específicamente flujos como el de retorno y el de emigración, sin embargo, falta mucho por hacer respecto de las políticas y del conocimiento de todos los flujos migratorios que se presentan en la Entidad, por lo que el acercamiento al panorama real podría establecerse como prioridad número dos.

Problemáticas identificadas

- A) Las prioridades no se encuentran categorizadas o identificadas, solamente se sabe que se debe atender a los migrantes de una manera general.
- B) Hace falta un sistema que permita identificar las prioridades, y más aún, ese sistema debe tener capacidad para que los involucrados atiendan esa lista de prioridades.
- C) En los objetivos mencionados no se localiza el hecho de que hace falta priorizar para poder mitigar necesidades de acuerdo con su urgencia o relevancia.

Conclusión del Punto 8

En este punto casi al final del trabajo se puede decir que no todo es erróneo, hay grandes aciertos y también existe la voluntad por parte de los entrevistados, simplemente no se está trabajando con base en una agenda y de lejos pareciere que no hay un rumbo fijo, y como consecuencia también se genera que todas las preguntas de este trabajo parezca que se respondieron de manera negativa. A pesar de esto, el análisis no resulta negativo en su totalidad, lo cual se verá en las conclusiones finales.

Se considera y confirma que la unión de todos los involucrados es estrictamente necesaria, ya existen acciones, pero parece irracional el que no se encuentren en armonía y que cada nivel de gobierno desconozca al otro sin apoyarse mutuamente.

Recomendaciones que se emiten

- A) Construcción de una agenda de prioridades por parte de las dependencias públicas involucradas, esta vez es una agenda que homologue criterios públicos en cuanto a revisar atribuciones y herramientas legales con las que cuenta cada una.
- B) Homologación de criterios por parte de las opiniones de los involucrados en tanto lo que es necesario para quien.

2.9. Con respecto al conocimiento de la teoría de la Gestión Migratoria

Resultado General

Derivado de las respuestas, se concluye que no se conoce esta teoría que se propone desde un ámbito teórico por parte de la Organización Internacional para las Migraciones desde su área de investigación. El problema en este apartado consiste en la falta de información de una teoría integral que aporte las directrices que una atención migratoria debe tener para considerarse gestión migratoria y atender a los flujos migratorios con base en sus necesidades específicas.

¿Cómo intervienen aquí los conceptos de gestión migratoria y gobernanza?

El panorama conceptual de la gestión migratoria no es el único que puede seguirse, y seguramente en el futuro cercano podría haber diversidad de plataformas conceptuales

que apoyen al sector público nacional y especialmente local a poder influir en situaciones sociales como lo es el desplazamiento humano. Sin embargo, de acuerdo con las necesidades que particularmente presenta Jalisco, y con base en la experiencia profesional propia, esta propuesta ofrece un buen punto de partida.

Recomendaciones que se emiten

A) Reconocer y conseguir la apertura por parte de los entrevistados hacia los demás sectores de la sociedad en la Entidad para consensar y apuntalar la necesidad de contar con directrices institucionales y académicas, una vez reconociendo la utilidad que brindan estas herramientas, extender esa apertura hacia todas las entidades públicas y de la sociedad civil que tengan injerencia profesional en el ámbito de la migración en Jalisco lo cual podría impulsarse también por medio de capacitación.

La revisión de esta teoría aporta objetivos que se considera que debe llevar una gestión migratoria actual y basada en la realidad social, sin embargo, es importante primero conocer esa realidad social para conocer el objeto de estudio y de trabajo, así como el trabajo coordinado, ya que, en ausencia de algunos de estos dos elementos, no sería posible aplicar una atención al migrante con base en esta teoría y finalmente en sus necesidades particulares.

B) Finalmente, la promoción y gestión por parte de los involucrados en la atención al migrante en Jalisco, de trabajos como este estudio de caso que brinden una opinión elaborada de estudiantes y de profesionales con experiencia en el ámbito de la atención al migrante, representa una aportación importante al darle la oportunidad de incidir en la materia a más personas que se interesan en mejorar el tema de la migración en el Estado.

Asimismo, se debe reconocer que ha habido un buen esfuerzo por parte de los actores involucrados, no todo es malo. Simplemente, este trabajo está enfocado en buscar siempre la mejora y no detenerse en los aciertos sino en las áreas de oportunidad. La

obligación del Estado es tener aciertos por lo que no se cuentan como un logro sino como lo que son, una obligación existe la voluntad, lo cual es un acierto.

CONCLUSIONES FINALES

En relación a la Hipótesis, Pregunta general de investigación y objetivos; el presente estudio con base en metodología cualitativa tiene la finalidad de acercarse a un fenómeno social y poder profundizar en él e incidir en su interacción con la sociedad. La estructura consistió primero, en el desarrollo de una introducción a un aspecto que se problematiza como lo es la falta de una atención a los flujos migratorios en Jalisco de acuerdo con sus necesidades estableciéndose la metodología, hipótesis y objetivos que orientan el desarrollo de los capítulos. Se siguió con un apartado teórico, el cual desarrollo la Teoría de la Gobernanza que explica las mejoras que tiene la administración pública después de un historial de fracaso en sus relaciones con la sociedad y en la resolución de sus problemas, es decir, se enfoca en la mejora institucional y en la adopción de herramientas de la sociedad y del sector privado para eficientar esa dinámica social y principalmente resolución de problemas.

Como una segunda y principal plataforma teórica, se desarrolló la Gestión Migratoria¹² como ese fundamento necesario para brindar el conocimiento acerca de los elementos básicos y necesarios para contar una adecuada atención al migrante con base en la realidad y en la multidimensionalidad del fenómeno migratorio el cual se representa en Jalisco desde un aspecto local, por lo que puede considerarse para efectos de este estudio que se habla de gestión migratoria local.

Posteriormente, se abordó el contexto actual de la situación de los flujos migratorios en el Estado de Jalisco desde una perspectiva en cifras y en bibliografía, es importante manifestar que las bases de datos de la realidad de los flujos migratorios en Jalisco es un gran área de oportunidad en la cual se puede explotar de una manera integral, debido a que Jalisco presenta los flujos tanto de emigración, de tránsito, de retorno y de inmigración, lo cual otorga un gran espectro de estudio y rango de acción pública así como de generación de políticas.

¹² INM – OIM (2009) Gestión Migratoria.

El estudio de campo se desarrolló de forma de estudio de caso de la atención al migrante en Jalisco en el que se elaboró un guion de tópicos y un listado de interrogantes que involucra 11 preguntas abiertas semiestructuradas y de las cuales se pretendía obtener las respuestas con base en la experiencia personal y profesional de los entrevistados, de dicho listado únicamente se desahogaron nueve preguntas ya que no se cumplió el requisito de conocer la teoría de la gestión migratoria para poder acceder a las preguntas 10 y 11.

Es importante manifestar que del universo de la academia en Jalisco únicamente se seleccionó a dos académicos por su trayectoria y por su trabajo sobre migración. Asimismo dentro del universo del Congreso del Estado y en particular de la Comisión de Asuntos Migratorios, únicamente se entrevistó a una diputada la cual es presidenta a su vez de dicha comisión, por su parte desde el aspecto de la administración pública, se entrevistó a representantes de las dos dependencias principales tanto del Estado como a nivel federal en el Estado, lo cual no significa que la postura sea la de todos los sectores, sino que esa opinión personal es tomada en cuenta para poder emitir conclusiones generales.

La metodología que orientó el desarrollo del estudio de campo se compuso de problema de investigación, hipótesis, pregunta de investigación y objetivos, los cuales se plasman a continuación.

El planteamiento del problema por el cual se desarrolla este trabajo consistió en que *la atención al migrante en Jalisco se encuentra segmentada, es decir, no está enfocada en la atención conjunta de los flujos migratorios en la Entidad según las necesidades particulares de éstos.*

Derivado de los resultados del estudio de campo y del acercamiento a la realidad acerca de la segmentación institucional de la atención al migrante se considera un problema de manera parcial. Es decir, por una parte, esa segmentación es considerada necesaria por parte de los entrevistados y se manifiesta que esta ha permitido que cada

vez se trabaje más en beneficio de la atención a los flujos migratorios en la Entidad. Sin embargo, por el otro lado, se puede concluir que esa división no está realizando en su totalidad esa función de aportar las facilidades y herramientas para que los sectores involucrados se acerquen a los flujos migratorios, se identifiquen problemas en común y se trabaje de una manera coordinada. Dicha segmentación actualmente genera que cada instancia ejerza sus facultades, pero distante de objetivos en común en un trabajo interinstitucional.

Con relación a la hipótesis: si se lograra implementar los principios de la Gestión Migratoria en el trabajo cotidiano de las distintas dependencias públicas de atención al migrante en el Estado de Jalisco, entonces sería posible conseguir un mayor acercamiento, conocimiento y como consecuencia, una atención directa a las necesidades específicas de los distintos flujos migratorios en la Entidad.

Se considera que derivado de los resultados observados y analizados, se confirma la hipótesis como factible ya que, en el presente trabajo, se propone primero una plataforma teórica que brinda orientación a cerca de los elementos básicos para brindar una atención a los flujos migratorios, plataforma que no sería necesaria en caso de ya contar en la Entidad con objetivos comunes y con un rumbo fijo evaluable desde el ámbito institucional. Sin embargo, de los resultados se concluye que, si hace falta el establecer una directriz que genere cohesión sector público y sociedad civil, que pueda provocar finalmente un acercamiento a los flujos migratorios, el reconocimiento de sus necesidades específicas de los flujos, pero también las necesidades de los sectores encargados de atenderlos.

Por tal motivo, se propone en el apartado de recomendaciones, entre otras cosas, el generar un modelo integrador que aporte las facilidades para el acercamiento y atención del fenómeno de la migración en Jalisco.

Incluir la plataforma teórica de la gestión migratoria en un trabajo coordinado, puede generar un acercamiento a la realidad migratoria y por lo tanto atenderla con base en sus necesidades. Por esta razón, este estudio de caso representa un estudio novedoso en el sentido que se desarrolla en medio de la discusión actual acerca de la atención a la migración en Jalisco y contempla la reciente creación del primer organismo estatal enfocado en los flujos migratorios, así como la nueva ley estatal de protección y a atención a los migrantes la cual está pendiente de reglamentación e implementación. Por otra parte, este estudio aporta información útil para la administración pública, academia y sociedad civil en el sentido que la información vertida es objetiva e imparcial y se encuentra enfocada únicamente en la mejora de la atención del fenómeno de la migración en la Entidad.

Este estudio es factible ya que se emiten recomendaciones con base en los recursos con que actualmente se cuenta, es decir, no modifica radicalmente la realidad, sino que propone generar una mayor cohesión con la finalidad de desarrollar una política migratoria estatal que brinde un piso firme para las instituciones y sectores involucrados.

Por otra parte, el objetivo general consistente en *elaborar un estudio de caso que esté enfocado en conocer cómo se atiende a la migración en el Estado de Jalisco, para así poder analizar cómo se puede implementar la gestión migratoria para que se atienda a las necesidades particulares de los diferentes flujos desde las instancias públicas*, se abordó de manera continua en el establecimiento de los objetivos específicos así como en el análisis de la hipótesis, dicho objetivo se cumple de manera general con el desarrollo de las entrevistas a profundidad y posteriormente, se complementa con las conclusiones de los resultados y recomendaciones que en su conjunto analizan las condiciones mediante las cuales sería posible contar con una gestión migratoria por parte de la administración pública en Jalisco. Contar con este concepto teórico en la actuación pública implica que se pueda iniciar a atender a las necesidades específicas

de los flujos migratorios que se presentan en la Entidad, mismas que deberán ser identificadas plenamente.

Asimismo, los objetivos específicos orientaron el cumplimiento de las interrogantes del presente trabajo, mismos que se enlistan a continuación:

- ☐ Analizar los flujos migratorios que intervienen en el Estado de Jalisco.
- ☐ Observar la situación actual y contextual de la atención al migrante en Jalisco, desde el Instituto Nacional de Migración Delegación Federal en Jalisco y el Instituto Jalisciense para los Migrantes.
- ☐ Desarrollar las bases teóricas que permitan realizar el análisis del caso de Jalisco a nivel local.
- ☐ Generar el estudio de campo para contrastar la teoría con los resultados con los actores de dichas instituciones y otros que influyen en la discusión del tema.
- ☐ Realizar propuestas de intervención o solución, conforme la interpretación de resultados.

Cada una de las partes metodológicas intervinientes se establecen y desarrollan en la estructura de este estudio de caso, la elaboración misma representa uno de los más importantes objetivos ya que no se encontró de la búsqueda de literatura que hubiera ya un estudio de caso similar del cual partir y brindar continuidad, por lo que este objetivo se desarrolla como antecedentes de estudio en relación con la política migratoria y atención al migrante en Jalisco. Finalmente, las recomendaciones resultan del seguimiento puntual de la metodología planteada desde el inicio y mediante la cual se alcanza el conocimiento buscado.

Jalisco cuenta con herramientas institucionales únicas como lo son la voluntad institucional por impulsar en el Estado las oficinas de atención al migrante, el reconocimiento del impacto social que tiene la migración, estos aspectos generan

condiciones adecuadas para fomentar una cultura de atención al migrante en el sector público.

Es por todo lo anterior que las recomendaciones se basan principalmente en retomar esos recursos y aprovecharlos de diferentes maneras para que puedan generar una cohesión institucional cada vez más profesional y con mayor acercamiento a la realidad social del fenómeno de la migración.

Asimismo, se debe reconocer que ha habido un buen esfuerzo por parte de los actores involucrados, no todo es malo, simplemente que este trabajo está enfocado en buscar siempre la mejora y no detenerse en los aciertos sino en las áreas de oportunidad, la obligación del Estado es tener aciertos por lo que no se cuentan como un logro sino como lo que son, una obligación.

ANEXOS

Guion de Tópicos para Entrevista (con base en hipótesis y objetivos)

1.- Tema introductor sobre las tendencias de la AP, legislaturas y sociedad civil, sobre la situación actual de la Migración en Jalisco y la relación con países vecinos

2.- Cómo se ha atendido a los flujos migratorios en Jalisco anteriormente, tomando en cuenta que es un fenómeno social, natural, cambiante e inevitable y no es malo siempre.

¿Requiere algún cambio o mejora?

¿Es prudente estudiarlo si quiera?

¿Se atienden todos los flujos? ¿Cuáles?

3.- Coordinación entre instituciones y entre sectores

¿Hacen falta más actores de algún sector? los que están, ¿desempeñan su rol?

4.- Necesidades actuales (para ampliar mejorar, eficiente, coordinar) de la atención a la migración en la Entidad

5.- Beneficios de llegar a una Gestión Migratoria - Procesos de la gestión migratoria

6.- Rumbo que podría llevar una propuesta encaminada a la implementación de los procesos de la Gestión Migratoria (es decir, atender los flujos con base en sus necesidades particulares).

Listado de Interrogantes:

1. ¿Cuál es su opinión sobre la situación actual de los migrantes en Jalisco? Tanto de los que se van, los que regresan, los que llegan y los que van de paso.
2. ¿Considera que las instituciones encargadas de la atención al fenómeno de la migración en Jalisco están haciendo lo suficiente o puede hacer algo más en beneficio de la situación actual?
3. ¿Cuáles son los programas de atención al migrante en Jalisco que conoce y de cuales dependencias o instituciones, que opina? Tomando en cuenta todos los “tipos” de migrantes.
4. ¿Desde sus atribuciones y/o dependencia?, ¿Cuáles considera que son los flujos migratorios a los que se les da mayor prioridad de atención en Jalisco? ¿Considera que es lo acertado? ¿Por qué sucede de esa manera?
5. ¿Considera que los esfuerzos en la Entidad son los suficientes y necesarios para una administración o gestión adecuada de los flujos migratorios que existen actualmente? (Estos son de emigración, de retorno, de tránsito, de inmigración).
6. ¿Qué faltaría según su experiencia para conseguir una atención adecuada a la migración en Jalisco?
- 7.- ¿Considera que la atención al migrante en el Estado deba estar segmentada en distintos programas y dependencias para implementarse de acorde con las necesidades que tienen los flujos migratorios? Como reflexión, ¿de qué otra manera podría ser esta organización?
8. ÚNICAMENTE PARA DEPENDENCIAS PÚBLICAS ¿En su dependencia/institución qué aspectos son los prioritarios actualmente con el fin de dar seguimiento y atención a los flujos migratorios?
9. ¿Conoce los principios de la Gestión Migratoria y su intención?

** Si el entrevistado conoce sobre Gestión Migratoria preguntar las siguientes DOS preguntas: Si NO conoce, NO PREGUNTAR. -----

10. ¿Considera que hacer uso de los principios de la Gestión Migratoria beneficiaría a la forma que se da atención al migrante de acuerdo con sus necesidades particulares en Jalisco? ¿Por qué?

11.- ¿Considera qué desde su dependencia o atribuciones, pudiera llevarse a cabo realmente una gestión migratoria en la Entidad? ¿Por qué?

Al margen un sello que dice: Estados Unidos Mexicanos. Gobierno del Estado de Jalisco, Poder Ejecutivo. Secretaría General de Gobierno.

Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco, a los habitantes del mismo hago saber, que por conducto de la Secretaría del H. Congreso de esta Entidad Federativa, se me ha comunicado el siguiente decreto

NÚMERO 25910/LXI/16

EL CONGRESO DEL ESTADO DECRETA:

SE CREA LA LEY DE PROTECCIÓN Y ATENCIÓN DE LOS MIGRANTES EN EL ESTADO DE JALISCO.

ARTÍCULO ÚNICO. Se crea la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco, para quedar como sigue:

LEY DE PROTECCIÓN Y ATENCIÓN DE LOS MIGRANTES EN EL ESTADO DE JALISCO

CAPÍTULO I DE LAS GENERALIDADES Y OBJETO DE LA LEY

Artículo 1. Las disposiciones de la presente Ley son de orden público, interés social y observancia general en el Estado y tienen por objeto reconocer, promover y respetar los derechos de los migrantes, sin discriminación o distinción alguna por su condición migratoria, raza, origen étnico o social, nacionalidad, idioma, edad, sexo, preferencia y condición sexual, estado civil, cultura, religión o convicción, opinión política, patrimonio o situación económica o cualquier otra condición.

Artículo 2. La aplicación de las disposiciones de la presente Ley, corresponden al Titular del Poder Ejecutivo del Estado, dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, así como a los ayuntamientos por medio de sus dependencias y entidades administrativas en el ámbito de sus competencias, de conformidad a ésta y otras disposiciones legales aplicables.

Artículo 2 Bis.- El gobierno del Estado de Jalisco y los Municipios procurarán, con el apoyo del Gobierno Federal y mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, que todas las personas extranjeras sin importar su estatus migratorio, residentes o en tránsito en su territorio, gocen de las garantías consagradas en el artículo 4 de la Constitución Política del Estado de Jalisco.

CAPÍTULO II DE LOS DERECHOS DE LOS MIGRANTES

Artículo 3. Los Migrantes tendrán los siguientes derechos:

- I. Al respeto irrestricto de sus derechos humanos;
- II. Acceder a los programas de desarrollo, proyectos y acciones gubernamentales del Estado;
- III. A los servicios que presta la Administración Pública Estatal y Municipal;
- IV. A un trato digno, respetuoso, oportuno y con calidad humana;
- V. A los trámites registrales de conformidad a las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables;
- VI. Al libre tránsito;
- VII. Al derecho a la asistencia consular;
- VIII. Al respeto a sus costumbres y tradiciones, con las restricciones que la Ley establece; y
- IX. Las demás que les reconozcan y confieran las normas jurídicas aplicables.

CAPÍTULO III DE LAS OBLIGACIONES DE LOS MIGRANTES

Artículo 4. Los migrantes deberán cumplir con las siguientes obligaciones:

- I. Mostrar la documentación que acredite su identidad, cuando les sea requerida por las autoridades competentes; y
- II. Proporcionar la información y datos personales que les sean solicitados por las autoridades competentes, en el ámbito de sus atribuciones.

CAPÍTULO IV DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS MIGRANTES

Artículo 5. En la generación de las políticas públicas a cargo de la administración pública estatal y municipal, se observará como criterio obligatorio el reconocer y promover los derechos establecidos en la presente Ley, así como:

- I. Contribuir a resolver las causas que originan la migración interna en el Estado de Jalisco;
- II. Prevenir cualquier tipo de violación a los derechos de los migrantes;
- III. Fortalecer los lazos culturales y familiares entre la población migrante y sus comunidades de origen;
- IV. Fomentar la participación ciudadana, con el propósito de fortalecer y mejorar las políticas y los programas en beneficio de la población migrante;
- V. Combatir las formas de discriminación hacia la población migrante;
- VI. Impulsar el reconocimiento de la contribución de los migrantes al desarrollo del Estado de origen y de destino, así como los valores de la diversidad y la interacción multicultural;
- VII. Considerar en el Plan Estatal o en el municipal de Desarrollo, según corresponda, las políticas públicas enfocadas a los distintos flujos migratorios;
- VIII. Generar las condiciones para la reintegración social, laboral, educativa y cultural de los migrantes en retorno, que les permitan realizarse como individuos, y contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de sus familiares y comunidades de origen;
- IX. Procurar la inserción escolar de menores, jóvenes y adultos migrantes en retorno en la educación básica y media superior;
- X. Procurar el acceso a la identidad, a la documentación de la población del Estado que reside en el exterior, así como facilitar y acercar los servicios de registro civil a los migrantes en retorno en el extranjero;
- XI. Proveer protección y apoyo con documentación, traslado, alimentación, albergue, salud, reinserción educativa, atención psicológica, seguridad y protección a su integridad física a los menores que emigran por causas de pérdidas de sus progenitores, violencia intrafamiliar, violencia en su comunidad, agresión y explotación sexual, de conformidad con lo dispuesto con la legislación federal de la materia;
- XII. Promover mecanismos de reunificación familiar y, en su caso, procesos de custodia para aquellas personas menores de edad, de conformidad con lo dispuesto con la legislación federal de la materia;

XIII. Prevenir e impedir la explotación laboral y sexual de los migrantes en el Estado, con enfoque especial hacia mujeres, niñas, niños, adolescentes, menores de edad no acompañados, discapacitados e indígenas; y

XIV. Las demás que contribuyan al mejoramiento de las condiciones de vida de los migrantes y que establezcan las leyes.

CAPÍTULO V DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ESTATAL

Artículo 6. Corresponde al Ejecutivo estatal:

- I. Aplicar y ejecutar las disposiciones de la presente Ley;
- II. Gestionar ante el Gobierno Federal los recursos para la implementación de las políticas públicas para los migrantes;
- III. Incluir anualmente en el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado los recursos necesarios para la ejecución y cumplimiento de los objetivos y metas de las políticas públicas para los migrantes;
- IV. Establecer en el Plan Estatal de Desarrollo, estrategias, objetivos y lineamientos para la formulación de las políticas públicas para los migrantes de origen, en retorno y en tránsito, de acuerdo con los preceptos establecidos en esta Ley y en otros ordenamientos aplicables;
- V. Promover las acciones concretas sobre los derechos de los migrantes en el Estado;
- VI. Considerar las propuestas de las organizaciones, asociaciones y otros grupos no gubernamentales de jaliscienses en el extranjero para el diseño de políticas públicas; y
- VII. Las demás que le confieren las normas jurídicas aplicables.

Artículo 7. Corresponde a la autoridad competente en materia de asistencia a migrantes en el Estado:

- I. Promover la suscripción de acuerdos de colaboración con organismos gubernamentales, no gubernamentales, públicos y privados, locales, estatales, nacionales e internacionales para el desarrollo de proyectos que involucren o beneficien a los jaliscienses en el extranjero;
- II. Impulsar el fortalecimiento de las políticas públicas de la Administración Pública Estatal y del municipio, dirigidas a la población migrante;
- III. Fungir como enlace del Gobierno del Estado ante las instancias municipales, otros órdenes de gobierno y de la sociedad civil en materia de migración;

IV. Celebrar convenios de colaboración con organismos gubernamentales, no gubernamentales, públicos y privados, municipales, estatales o nacionales, a efecto de contar con el apoyo de traductores en lenguas indígenas;

V. Participar en la formulación y ejecución del correspondiente, mediante la presentación de propuestas en relación con sus funciones y objetivos, así como de mecanismos de consulta pública, investigación, generación de estadísticas, concertación, instrumentación, ejecución, control y evaluación de dicho programa;

VI. Proponer el apartado correspondiente al fenómeno migratorio respecto del Plan Estatal de Desarrollo, sujetándose a las previsiones contenidas en el programa sectorial correspondiente;

VII. Recibir y canalizar propuestas, solicitudes, sugerencias e inquietudes de los jaliscienses en el extranjero, así como de instituciones y de expertos en la materia de migración, a los organismos públicos, privados y sociales que correspondan;

VIII. Coordinarse con las personas físicas o jurídicas que lleven a cabo acciones humanitarias, de asistencia o de protección a los migrantes; y

IX. Las demás que esta Ley u otras disposiciones legales le confieran.

Artículo 8. Las dependencias de la Administración Pública Estatal, podrán generar políticas públicas para los migrantes en coordinación con la autoridad competente en materia de asistencia a migrantes en el Estado.

Artículo 9. Los ayuntamientos deberán estudiar, examinar y resolver los problemas municipales relativos al fenómeno migratorio y vigilar que se ajusten a las disposiciones y acuerdos referentes a las políticas públicas para los migrantes, para lo cual podrán establecer las comisiones de Asuntos Migratorios de conformidad a la normatividad aplicable.

CAPÍTULO VI DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN ATENCIÓN A LOS MIGRANTES

Artículo 10. Las personas físicas o jurídicas podrán participar, solidariamente en la prestación de servicios asistenciales para los migrantes.

Artículo 11. El Ejecutivo Estatal y los Ayuntamientos podrán promover políticas y mecanismos en beneficio de las personas físicas o jurídicas que den apoyo a instituciones u organizaciones, cuyo objeto sea el otorgamiento de ayuda gratuita a los migrantes, mediante el establecimiento de incentivos y facilidades administrativas, en los términos de las disposiciones legales aplicables.

TRANSITORIO

ÚNICO. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial "*El Estado de Jalisco*".

SALÓN DE SESIONES DEL CONGRESO DEL ESTADO
GUADALAJARA, JALISCO, 25 DE OCTUBRE DE 2016

Diputado Presidente

FELIPE DE JESÚS ROMO CUÉLLAR
(Rúbrica)

Secretaria
IRMA DE ANDA LICEA

(Rúbrica)
Rúbrica)

OROZCO

Diputada
Diputado Secretario
JUAN CARLOS ANGUIANO

(

PROMULGACIÓN DEL DECRETO 25910/LXI/16, MEDIANTE EL CUAL SE CREA LA LEY DE PROTECCIÓN Y ATENCIÓN DE LOS MIGRANTES EN EL ESTADO DE JALISCO, APROBADO POR EL H. CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO, EN SESIÓN DEL 25 DE OCTUBRE DE 2016

En mérito de lo anterior y con fundamento en el artículo 50 fracción I de la Constitución Política del Estado de Jalisco, mando se imprima, publique, divulgue y se le dé el debido cumplimiento.

Emitido en Palacio de Gobierno, sede del Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Jalisco, a los 28 veintiocho días del mes de octubre de 2016 dos mil dieciséis.

El Gobernador Constitucional del Estado
JORGE ARISTÓTELES SANDOVAL DÍAZ
(Rúbrica)

El Secretario General de Gobierno

ROBERTO LÓPEZ LARA
(Rúbrica)

TABLA DE REFORMAS Y ADICIONES

DECRETO 26413/LXI/17.- Se adiciona el artículo 2 Bis de la Ley de Protección y Atención de los Migrantes en el Estado de Jalisco.- Ago. 8 de 2017 sec. X

**LEY DE PROTECCIÓN Y ATENCIÓN DE LOS MIGRANTES EN EL ESTADO DE
JALISCO**

APROBACIÓN: 25 de octubre de 2016

PUBLICACIÓN: 17 de noviembre de 2016 sec. II

VIGENCIA: 18 de noviembre de 2016

BIBLIOGRAFÍA

- Cassese, S., (1994). *Las Bases del Derechos Administrativo*. Madrid: Instituto Nacional de Administracion Publica.
- Center, P. H.,(2008). CONAPO. Obtenido de American Community Survey: <http://pewhispanic.org/files/factsheets/foreignborn2008/Table>
- Aguilar Villanueva, L., (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de cultura Económica.
- Arias de la Mora, R., (2016). Administración Pública. *Maestría de política y gestión pública*. Guadalajara: ITESO.
- Ballester, L., Orte, C., & Oliver , J., (2003). *Nómadas*. Bogota, Colombia: Universidad Central.
- Ballester, L., Orte, C., & Oliver, J., (2003). *Análisis Cualitativo de Entrevistas*. Distrito Federal: Nómadas.
- Bank, W., (1997). *Informe sobre el desarrollo mundial*. (O. U. Press, Ed.) Washington: El Estado en un mundo en transformación.
- Desarrollo, A. M. (s.f.). *¿Qué es la cooperación internacional para el desarrollo?* AMEXCID. Obtenido de <https://www.gob.mx/amexcid/acciones-y-programas/que-es-la-cooperacion-internacional-para-el-desarrollo-29339>
- Dingwerth, K., & Pattberg, P., (2006). *Global Governance* (Vol. 12). (Brill, Ed.) Estados Unidos.
- EMIF. (2015). *ENCUESTA SOBRE MIGRACIÓN EN LA FRONTERA SUR DE MÉXICO*. Colegio de la Frontera Norte. Obtenido de <https://www.colef.mx/emif/resultados/informes/2015/EMIF-ANUAL-SUR2015.pdf>
- ENADID, (2009). *Panorama sociodemográfico de México; Principales resultados*. INEGI Obtenido de http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/encuestas/hogares/enadid/enadid2009/702825495602.pdf

- ENADID. (2014). *Emigración Nacional de mexicanos según ENADID 2014*. SEGOB
Obtenido <https://www.gob.mx/conapo/documentos/emigracion-internacional-de-mexicanos-segun-la-enadid-2014>
- Escobar, A., & Martin, S., (2008). *La Gestion de la Migracion Mexico - Estados Unidos, Un enfoque Binacional*. México: CIESAS.
- Estupiñán, M., (2013). CLACSO. Obtenido de Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria. Crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional. Obtenido de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20131118040902/Serrano.pdf>
- Ghosh, B. (2012). *A Snapshot of Reflections on Migration Management. Is Migration Management a Dirty Word*. Antoine .
- Gonzalez Arias, A., & Aikin Alauce, O. (2015). *Migración de tránsito por la ruta del occidente de México: actores, riesgos y perfiles de vulnerabilidad*. Obtenido de www.scielo.org.mx: <http://www.scielo.org.mx/pdf/myd/v13n24/v13n24a3.pdf>
- Hojiman, D. (2018). *La cooperación es clave para la gestión de la migración*. EL PAÍS.
- INEGI. (16 de DICIEMBRE de 2015). *ESTADÍSTICAS A PROPÓSITO DEL... DÍA INTERNACIONAL DEL MIGRANTE (18 DE DICIEMBRE)*. Obtenido de <http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2015/migrante0.pdf>
- INM. (2005). D.F.: INM.
- INM. (2013). *Legislacion Migratoria e Instrumentos Juridicos para la gestión de la Migración*. D.F.: Instituto Nacional de Migración.
- Mujeres, I. N. (2014). *Directorio de Programas Institucionales dirigidos a la población migrante*. México: Inmujeres.
- OIM. (2004).
The essentials of migration management a guide for policy makers and practitioners volume I, II, III. OIM Obtenido de <https://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/activities/ibm/14-IOM-IBM-FLYER-Essentials-of-Migration-Management-EMM.pdf>
- OIM. (2006). *Organización Internacional para las Migraciones*. Obtenido de http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf

- OIM. (2016). Obtenido de <http://oim.org.mx/sample-page/>
- OIM-INM. (2009). *Apectos Basicos para la Gestion Migratoria*. Ciudad de Mexico.
- Republica, S. d. (2009). *Senado de la Republica*. Obtenido de: <http://senado.gob.mx/indez.php?ver=sp&mn=2&sm=2&id=1363>
- Robles, B. (2011). *La entrevista en profundidad: una técnica útil dentro del campo antropofísico Cuicuilco* (Vol. 18). Distrito Federal, México: Escuela Nacional de Antropología e Historia.
- SEGOB. (2016). *Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de personas*. Secretaria de Gobernación. Obtenido de http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletin_Estadistico_2016
- Singleton, R., & Straits, B. (2010). *Approaches to social research*. Oxford Ubiversity Press. Fifth Edition.
- Tamagno, C. -OIT (2009). *Desafíos de la gestion y la gobernanza migratoria*. Obtenido de http://www.oas.org/es/sedi/ddse/documentos/mide/curso_peru/Desafios%20de%20la%20gesti%C3%B3n%20y%20la%20gobernanza%20migratoria.TAMAGNO%20Carla.OIT.ppt
- UNESCO. (2005). *Kit informativo sobre la Convencion de las Naciones Unidas sobre los derechos de los migrantes*. UNESCO Obtenido de <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001435/143557s.pdf>