

Planes y programas de la migración de retorno en México y en Zacatecas a partir del 2018

Plans and programs of return migration in Mexico and Zacatecas from 2018

Noemí Yael Carrillo Esparza y José Luis Hernández Suárez

Universidad Autónoma de Zacatecas, México

Resumen

El presente artículo ofrece un análisis de la gestión del Estado mexicano sobre la migración de retorno desde Estados Unidos, a partir del 2018, mediante el estudio de planes y programas, con el fin de saber si contienen o no incoherencias y fallas en su diseño e implementación, así como a través de entrevistas con actores clave para comprender el fenómeno en Zacatecas. Entre los hallazgos destacamos la existencia de un gran número de programas, pero de difícil acceso para los beneficiarios, así como problemas de coordinación y delimitación entre las instancias a cargo de la gestión del retorno para una adecuada integración de las personas migrantes retornadas.

Palabras clave: migración, retorno, planes, programas.

Abstract

The present paper offers an analysis about the Mexican State management of return migration from United States, since 2018, through the study of plans and programs, in order to know if contain or not incoherences and failures in their design and implementation, as through interviews to key actors in order to understand the phenomenon in Zacatecas. Among findings we underline the existence of a great number of programs, but difficult access for beneficiaries, just like problems of coordination and delimitation between the responsible institutions of return management for an integration appropriate of migrant persons returned.

Keywords: migration, return, plans, programs.

Artículo recibido el 25 de marzo de 2024 y aprobado el 26 de mayo de 2024

INTRODUCCIÓN

Cuando se piensa en la migración de retorno de Estados Unidos hacia México, suele verse únicamente como efecto de la recesión económica, sin embargo, también parece estar asociada al comportamiento del flujo migratorio de México hacia Estados Unidos. Bajó de alrededor de 300 mil en 2010 a cerca de 100 mil en 2014, permaneciendo más o menos estable desde entonces (Canales y Meza, 2018: 131). A partir del 2011 el Estado mexicano mostró cambios significativos en la gestión de la migración internacional, tanto en el nivel normativo como de sus políticas públicas. La *Ley de migración* de ese año fue un suceso coyuntural en la actividad gubernamental, pero enmarcada en un contexto internacional donde el debate principal sobre los asuntos migratorios se centraba en los derechos de los migrantes. Desde entonces, el gobierno ha firmado varios tratados y convenios internacionales (Bobes y Pardo, 2016: 10) pero el enfoque estaba en la migración de tránsito por México, no en la de retorno.

Uno de los quehaceres fundamentales del Estado es intervenir por medio de políticas públicas; en ellas se hallan formas de gestión y canalización para la migración. Independientemente de para qué se lleven a cabo, se determinan con base en la dinámica política y económica, sobre todo la del país receptor. Es en ese marco que se puede interpretar lo que hace el Estado mexicano en materia de sus emigrantes retornados. Desde la década de 1990, en México se volvió menester que los asuntos migratorios tuvieran presencia en la agenda política de los gobiernos en turno, sin embargo, los migrantes retornados son un grupo de escaso o nulo interés. Hasta la fecha, su imprecisa incursión en los asuntos legislativos se debe a las diferentes oleadas de migrantes deportados.

El presente artículo tiene como objetivo analizar la gestión de la migración de retorno desde Estados Unidos durante el gobierno de Andrés Manuel López Obrador, a través del estudio de planes y programas, en los cuales se pueden identificar las contradicciones, incoherencias e insuficiencias que la caracterizan. La manifestación de esa gestión se considera, de manera específica, en el caso del estado de Zacatecas, mediante el examen de documentos y entrevistas con actores clave. Nuestra interpretación conlleva saber cómo se concibe a

la población migrante retornada en los planes y programas vigentes, su accesibilidad, cobertura y eficacia en la solución de los problemas de los sujetos a los cuales están dirigidos. Sostenemos la hipótesis de que el gobierno ha sido incapaz de generar planes y programas para los migrantes que regresan de Estados Unidos, que estén realmente disponibles y sean efectivos, en el propósito de lograr la reintegración de las personas migrantes retornadas.

El documento consta de cuatro apartados, en el primero se reseña de manera breve la discusión sobre la migración de retorno, para conocer los perfiles y causas y, a partir de ellos, tratar de entender la gestión estatal de la reintegración; enseguida se analiza la gestión de la política migratoria mexicana en el periodo de 2018 a 2021, con el fin de identificar y exponer cómo se plantearon las directrices de la *Nueva política migratoria* del gobierno de Andrés Manuel López Obrador. Esa delimitación obedece al hecho de que el inicio del sexenio sentó las bases de la ruta de la política federal en materia de migración internacional. En el tercer apartado se pone en cuestión el alcance de la política migratoria a través de sus planes y programas, se analiza la dinámica de la implementación, conforme a las disposiciones federales, para distinguir la estructura con la cual se atiende específicamente a los migrantes retornados. Con el fin de lograr un mejor esclarecimiento, el tercer apartado trata de ver cómo se expresan las disposiciones en el ámbito estatal, de manera específica en Zacatecas, para lo cual se entrevistó al titular de la Secretaría del Zacatecano Migrante y a un diputado local migrante, ambos ubicados en posiciones clave en la gestión de la política migratoria en la entidad.

La investigación requirió búsqueda y catalogación de planes y programas, pero la tarea no estuvo exenta de inconvenientes. Se encontró un *Directorio de programas institucionales dirigidos a la atención de la población migrante*, con 106 programas, los cuales no están registrados de forma compilada ni específica en el portal del Instituto Nacional de Migración, ni en la Secretaría de Relaciones Exteriores, dependencias que debieran difundir, de forma organizada, dicha información. El directorio se elaboró desde 2016, durante la presidencia de Enrique Peña Nieto, por lo cual fue necesario indagar en cada uno de los programas para verificar si cuentan con vigencia o si sufrieron modificaciones. Posteriormente se encontró un nuevo directorio de 2018, elaborado en la administración de Andrés Manuel López Obrador, y dirigido específicamente a la población de migrantes retornados

(CNDH, 2018). Aunado a lo anterior, como fue señalado, se entrevistó al titular de la Secretaría del Zacatecano Migrante, quien expuso que en Zacatecas se trabajan planes y programas, pero algunos no se encuentran en los registros de la agenda federal, lo cual muestra una falta de claridad en la determinación de las competencias federal y estatales, como también se pudo desprender de la entrevista con el diputado migrante. Esto resultó de utilidad para la investigación, en el sentido de que se pudo dar cuenta de las incoherencias y contradicciones de la política migratoria mexicana.

La teoría en la migración de retorno

Shirley y Morales (2015: 91) aciertan al destacar que lo que hoy compete a la migración, como objeto de estudio, se relaciona forzosamente con el análisis de condiciones sociales y políticas, tanto de países emisores como receptores. Efectivamente, la migración de retorno se da bajo determinadas condiciones sociales y con la influencia de políticas públicas concretas, mismas que imprimen ciertas especificidades al flujo. Bosquejan lo que encontraron como tendencia en los estudios hacia la migración de retorno y dan cuenta de cómo se le trata, señalan que algunos investigadores trabajan desde las políticas de “expulsión” de los llamados países receptores, unos respecto a cómo las crisis económicas influyen en la decisión de regreso, otros en torno a la posición de los países para ofertar institucionalmente acciones de reintegración, y una parte mínima trata los efectos psicosociales luego de elegir retornar, pero la mayoría trata de conceptualizar a los migrantes retornados para, a partir de ello, poder caracterizarlos.

Los posicionamientos en la teoría sobre el fenómeno migratorio se desarrollan en aras de ampliar la comprensión de la movilidad humana, de la cual han resultado diversas aproximaciones. La definición del concepto la migración, entendida como proceso, se compone de tres subprocesos: la emigración, la inmigración y el retorno. Micolta (2005) aborda el cómo de las aproximaciones teóricas hacia la definición, tipificación y explicación de la migración internacional, y, a partir de la conceptualización, destaca que se encuentran ambigüedades para distinguir la distancia entre el lugar de partida, el de llegada y el tiempo de permanencia en el sitio de destino. Desde esta óptica se puntualiza en ubicar de forma asertiva el proceso en el que se inserta la migración de retorno, es decir, “el fenómeno migratorio constituye un proceso complejo que por su extensión en el tiempo y en el espacio, no sólo

abarca diferentes subprocesos sino que también afecta diferentes sujetos y colectivos humanos” (Micolta, 2005: 62). El aporte de la autora a los estudios de migración de retorno, reside en la pertinente exposición conceptual respecto a la migración, sus fases y tipologías, que sugiere deben ser comprendidas como un proceso, en este sentido, el retorno debe situarse comprendiendo primero dicho proceso.

Fuente (2003) ofrece una perspectiva muy específica del retorno. Estudia la emigración de personas españolas al resto de países de la Unión Europea y la que se da en interior del país, para comprender el retorno como consecuencia de este proceso y evidenciar que “esa vuelta no se produce de manera homogénea en lo que se refiere al perfil de los retornados: llegan a su país con diferentes necesidades, su respuesta rápida y concisa marcará su verdadera inserción social.” (Fuente, 2003: 149). Antes de exponer lo referente al retorno, la autora hace un breve análisis respecto a cómo entiende la emigración exterior y el perfil de quien ejerce ese término; asimismo, la emigración interior y el perfil del emigrante. Por esa vía trata, igualmente, problemas psicosociales del retorno. No se toca el término en el estudio, pero aborda los efectos de quienes retornan con éxito y quienes no lo hacen, y cómo ambas opciones inciden en la vida política y económica del país que, con ayuda o no, conlleva la reintegración.

Duque y Genta (2009) tratan el retorno como efecto de la crisis económica. Analizan la migración Ecuador-España, y con ello las consecuencias de desempleo como resultado de inestabilidad económica, por lo tanto, este estudio es ilustrativo para comprender las dimensiones de análisis del retorno en Latinoamérica. Durand (2006), por su parte, plantea que el retorno es la etapa final del proceso migratorio, y para analizarlo diseña una propuesta sobre los migrantes retornados, pero reconoce que se necesitan datos confiables, difíciles de obtener con claridad, dado que no siempre los países llevan contabilidad constante de las salidas. Con base en la etnografía, propone seis modalidades de migración de los migrantes retornados: 1) el retorno voluntario después de una larga estancia, incluso después de haber vivido varias décadas en el extranjero, tener documentos en regla o haber adoptado otra nacionalidad; 2) el retorno temporal, sujeto a programas específicos donde un contrato obliga al retorno; 3) el retorno transgeneracional, es decir, de descendientes del migrante: hijos, nietos, bisnietos; 4) el retorno de quien lo hace en condiciones forzadas; 5) El retorno del

fracasado por las circunstancias no favorables para sus expectativas; 6) el retorno programado, de carácter oficial (Durand, 2006:170-174).

La teoría neoclásica, la teoría del capital social y la teoría del mercado de trabajo segmentado, son, al parecer, lo que Durand denomina las teorías vigentes, mismas que le contribuyen para entender la ocurrencia de los diferentes tipos de retorno. Sugiere que la etnografía permite dimensionar el cómo y el porqué del retorno, pero el principal aporte subyace en decir que cinco de los tipos de migración de retorno se explican por sí mismos, menos el retorno voluntario, que requiere un enfoque analítico, para lo cual propone el principio de rendimientos decrecientes:

En los primeros meses de trabajo el migrante está deslumbrado por el salario que gana, porque piensa en términos de la moneda nacional de origen. Luego viene una etapa de realismo y finalmente el desencanto, porque es muy difícil salir del mercado de trabajo migrante. Por último, se cae en la cuenta de que el salario, tan apreciado en un primer momento, juega una función social y confiere un *status* en el lugar de destino, que en este caso significa pertenecer al último escalón de la escala social. Demora su tiempo llegar a esta conclusión, pero finalmente se arriba. En especial, porque entra en juego la referencia con el lugar de origen del migrante, donde sí se tienen oportunidades de movilidad social y de adquirir prestigio (Durand: 2006: 185).

Durand considera que son vigentes la teoría neoclásica, la teoría del mercado de trabajo segmentado y la teoría del capital social en la explicación de las tipologías de migrantes retornados, porque contribuyen a caracterizar a dicha población desde un enfoque etnográfico. Debido a las condiciones que presente el fujo de retorno, seguramente se irán ampliando las formas de acercarse a él a través de estudios de caso, hasta debatir con las teorías de la migración internacional el lugar que el retorno ocupa en ellas. Son muchas las investigaciones que tratan el retorno desde diferentes espacios y con miradas distintas, reconociendo su causalidad multifactorial y sus diversos tipos, una discusión a la cual tuvo que entrar la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación (CEM-UPM-SPMAR, 2017: 40), pero lo tratado aquí permite tener una noción acerca de cómo se dan los acercamientos y, por lo que nos interesa, comprender la gestión estatal del retorno mediante planes y programas.

Gestión de la política migratoria mexicana 2018-2021

Desde la percepción académica es frecuente, para el diseño de las políticas públicas, considerar las causas estructurales de la migración y por medio de ello incidir en la solución de las diferentes problemáticas de la población migrante, en sus diferentes flujos. En la bibliografía es común encontrar cuestionamientos y críticas de las políticas migratorias, que destacan su discordancia entre la realidad y lo que se piensa y hace para atenderla.

En el gobierno de Andrés Manuel López Obrador se afirma que el desarrollo es el medio para incidir en la disminución sustancial de las migraciones y, como recurso para lograrlo, se proponen políticas migratorias con enfoque de derechos humanos (García *et al.*, 2020: 188). Sin embargo, no se detallan las maneras como se planea reducir los flujos migratorios ni se utiliza críticamente un concepto tan bastardeado, como si mediante acciones institucionales los países subdesarrollados pudieran seguir los mismos caminos que los desarrollados (Naredo, 2010), haciendo abstracción de las circunstancias históricas y sociales que dieron lugar a la división internacional del trabajo en la que se sustenta la separación de países desarrollados de los que no lo son.

Por lo tanto, la generación de políticas migratorias “esboza un triple desafío: que el gobierno construya realmente políticas de desarrollo económico, migración y derechos humanos; que los migrantes fortalezcan sus propuestas en la agenda nacional; y que se cuente con el respaldo legal, técnico y presupuestal para gestionar esas políticas con los cambios institucionales necesarios” (Naredo, 2010: 201). Debe agregarse, también, la necesidad de que cada gobierno realice un análisis sobre lo que fue trabajado en el sexenio previo, para valorar los cambios o continuidades que puedan requerirse en una nueva estrategia en materia de migración.

Para acercarse a la política migratoria se requiere entender la dinámica de la administración pública federal, es decir, la forma en que se justifican las competencias de las instituciones del gobierno. El Instituto Nacional de Migración (INM), creado en 1993, es el responsable de atender los asuntos migratorios y hasta antes de 2011, cuando se expidió la *Ley de migración*, se regía bajo la Ley General de Población. Actualmente, es un órgano administrativo subordinado a la Secretaría de Gobernación, con competencias delimitadas en torno a la instru-

mentación de la política migratoria para personas de origen nacional y las del extranjero en su ingreso, tránsito y salida del país (INM-SEGOB, 2022).

La delimitación del 2011 fue asumida por la administración de Andrés Manuel López Obrador en el Plan Estratégico del Instituto Nacional de Migración 2019-2024, donde se habla de una ruta de largo plazo y solamente se plantean acciones anuales (INM-SEGOB, 2022). El Plan emana de lo que en el gobierno se concibe como una *Nueva política migratoria*, la cual contiene una apreciación de magnitudes y tendencias de la migración en México, y también contempla cifras y percepciones específicas sobre el retorno:

En cuanto a la población mexicana migrante de retorno, los datos dan cuenta de una disminución importante respecto del periodo 2005-2010 que, en términos absolutos, registró 859 000 migrantes, pues para el lapso 2010-2015 descendió a menos de 500 000. Al interior de esta dimensión cabe señalar que la participación de las mujeres seguirá siendo discreta, aunque en este último intervalo la cifra aumentó 5 por ciento con respecto al ciclo anterior, para contribuir con 33.5 por ciento del total. Si se considera que los factores económicos que motivaron la crisis financiera de 2008 se encuentran en un momento de estabilización, no se espera, a pesar del contexto político y social, un retorno masivo voluntario o involuntario. De esa forma no se vislumbra que, en los próximos años, se alcancen las cantidades históricas registradas en 2005-2010 [...] También, en atención a la migración de retorno, resulta indispensable promover una educación binacional y bilingüe que permita su adecuada transición e integración a la sociedad (CEM-UPMRIP, 2019: 14 y 15).

El tratamiento del retorno es cauteloso, ya que en la agenda migratoria el tema de mayor atención es el tránsito, como se puede observar en los componentes de la visión ejecutiva de la política migratoria:

La nueva política se sostiene sobre siete pilares que conjugan su implementación y gestión: la responsabilidad compartida; la movilidad y migración internacional regular, ordenada y segura; la migración irregular; el fortalecimiento institucional; la protección de connacionales en el exterior; la integración y reintegración de personas en contextos de migración y movilidad internacional, y el desarrollo sostenible (CEM-UPMRIP, 2019: 28).

Está considerada la migración de retorno, pero no se tomó en cuenta la experiencia pasada durante la crisis económica de 2007 para pre-

venir futuras dificultades, puesto que, de acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones, las crisis financieras provocan que ocurran retornos a gran escala (OIM, 2009: 29). En la “visión ejecutiva de la migración”, el retorno se incluye solamente en el pilar de “Responsabilidad compartida” y el de “Integración y reintegración de personas migrantes” (CEM-UPMRIP, 2019: 28, 32 y 33).

En el primero se reconoce la necesidad del diálogo bilateral, una retórica repetida durante los sucesivos gobiernos federales desde hace al menos treinta años. La diferencia, en la intención de dialogar, es el reconocimiento de la relevancia de Estados Unidos en la gestión de la política migratoria, es decir, en la identificación de las premisas de la política migratoria de ese país y, por medio de ello, visibilizar sus alcances en la dinámica de los flujos migratorios en México.

A partir de la segunda década del presente siglo se puede decir que el componente con mayor atención en la gestión migratoria en México es la contención de la migración irregular de tránsito hacia Estados Unidos, y que en la realidad la intención de gestión se traduce en impedir el libre paso a personas provenientes de países del sur a través del territorio mexicano (Calva y Torre, 2020: 159). Es una decisión que contiene en su acción los intereses de la política estadounidense, y en la cual el supuesto diálogo de responsabilidad compartida, que sugiere el gobierno mexicano para tratar los asuntos migratorios, corresponde al beneficio unilateralmente planteado por la potencia del norte, es decir, una arquitectura de políticas que tienen como fin evitar la llegada de migrantes. Se reitera la militarización de la frontera sur de México bajo el discurso de luchar contra la trata de personas y que, mediante ello, el gobierno proponga la idea de un país seguro, que detenga y contenga los flujos, por medio de instancias policiales, como la Guardia Nacional.

Llama la atención que se concibe a los retornados como “víctimas del recrudecimiento de las políticas migratorias” (CEM-UPMRIP, 2019: 28). Sin embargo, el regreso puede deberse a varios factores y lo sufren diversos perfiles de migrantes:

El retorno se explica desde una diversidad de perfiles migratorios. Una primera categoría, el retorno forzado, la conforman aquellos connacionales que salen de Estados Unidos a través de procesos de remoción (removal), o de una orden de retorno voluntario (return). En general, a su entrada a México estos migrantes se apegan a procesos de repatriación, lo que permite contabilizarlos. Fuera del flujo de retorno forzado, aunque

vinculado con este, se encuentran los niños y los cónyuges que siguen a un familiar deportado. Estas personas generalmente no se incluyen en las estadísticas de repatriación y remoción, ya que su regreso se considera “voluntario” (Jacobo y Cárdenas, 2020: 2).

Las características de la población de migrantes retornados conllevan una profunda comprensión de la política estadounidense en años recientes, y sugerir “protección” es más una medida tibia, imprecisa y reiterada, que deja al aire cuestiones como el discernimiento de las causas de la deportación no voluntaria, sobre todo si se tiene en cuenta que después de 2001 la criminalización de los inmigrantes facultó la promoción de las deportaciones.

El segundo pilar se enfoca en la responsabilidad de reinserción en los ámbitos estatal y municipal, para hacer que el proceso de retorno no signifique una brecha para que los migrantes no puedan reincorporarse a la vida social de México. En este aspecto, el diputado migrante expuso una arista invisibilizada en las intenciones de dicho pilar. Este actor afirma que muchas de las complejidades en materia legislativa se deben a que las instancias federales hacen las regulaciones en el congreso federal, y cuando emergen las problemáticas estatales sólo queda hacer exhortos para proponer soluciones, pues se tienen que acatar las leyes, y con ello los lineamientos que determina la política federal (Diputado Migrante. Comunicación personal, 27/04/2023). Entonces se piensa en responsabilidad compartida, con énfasis en el territorio nacional, sin puntualizar que los alcances del ámbito local están limitados por la conformación de la política federal. Por ejemplo, la figura del diputado migrante se hizo efectiva desde 2004, en diferentes estados del país, con el objetivo de que la comunidad de migrantes tuviera representación en los congresos, y para que en la formulación de leyes se garantizara, por derecho, que todo lo que se gestionara para los ciudadanos dentro de México aplicara de la misma forma para los que emigraron. Pero fue hasta 2021 cuando se modificó el artículo 30 de la Constitución para señalar que el Estado mexicano es responsable de sus ciudadanos independientemente del lugar en donde vivan, y hasta entonces se abrió la puerta jurídica para extender esa obligatoriedad sobre quienes residen en otro país.

Otro aspecto no menos importante para la gestión de la política migratoria, es estimar la cantidad de migrantes retornados que quieren permanecer en México y cuántas desean volver nuevamente a Estados Unidos, porque esto lleva a pensar en el rol del ámbito local. Es decir,

para garantizar un retorno digno, como se maneja en el discurso de la *Nueva política migratoria*, no se trata sólo de asegurar un trayecto cómodo, sino también condiciones para la permanencia digna en el país. El tiempo fuera de México y el lugar de residencia antes de ser retornado, configuran las concepciones y expectativas del migrante, y si las causas que lo llevaron a decidir emigrar siguen latentes una vez retornado, volverá a gestarse un ciclo migratorio, la política migratoria debe prever si la permanencia en México es de interés del gobierno.

En este sentido, el de atender a las causas, se elaboró el Plan Estratégico del INM 2019-2024, alineado con el Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de López Obrador, del cual se desprenden las políticas públicas que impulsa el gobierno en turno y las acciones específicas mediante las cuales se considera que serán logradas (INM-SEGOB, 2022). Se establecieron 12 principios, el décimo, “No más migración por hambre o por violencia”, alude específicamente a la emigración, y se esboza la idea de que emigrar sea una opción no determinada por la desigualdad social y económica, asimismo, se dice que por medio de las acciones gubernamentales la migración obtendrá soluciones de raíz.

El gobierno federal determinó finalidades, a través del Programa Sectorial de Gobernación. Se precisaron objetivos, prioridades y políticas, en dicho panorama; se incluyó al INM por medio del objetivo número cuatro, que se propone: “garantizar el pleno ejercicio y goce de los Derechos Humanos de todas las personas que radiquen, ingresen, residan, transiten o retornen a México a partir del diseño, coordinación e implementación de una política integral de población y movilidad humana.” Este objetivo se compone también de dos estrategias prioritarias: “proponer y coordinar una política de migración y movilidad humana con pleno respeto a los derechos humanos” e “impulsar acciones interinstitucionales y atender de forma integral a las personas en contexto de migración y movilidad humana para el ejercicio de los derechos humanos” (INM-SEGOB, 2022: 4).

Las respuestas del Estado hacia las diferentes problemáticas de la migración están sujetas a su estructura de gobierno, es decir, organizadas mediante instituciones y/o dependencias que se encargan de hacer efectivas las diferentes estrategias de atención. Pero, como pudimos darnos cuenta, las formas de atención sólo son visibles al indagar en el tema. A pesar de que se crean organismos y una estructura administrativa, para diversificar la aplicación de leyes hacia la población

migrante a través de planes y programas, el usuario debe contar con habilidades específicas, como saber buscar en plataformas digitales y navegar en *internet* para conocer de su existencia. Eso tan sólo para conocer que el gobierno cuenta con dichos programas. Otra dificultad es el acceso y la concreción de los supuestos beneficios que brindan. La *Nueva política migratoria* se queda en el nicho académico e institucional, debido a que es demasiada información y la accesibilidad a ella no es sencilla, un elemento que al parecer no se contempla al momento de desarrollar la política migratoria; se justifican recursos para gestionar programas que atiendan a la población migrante, pero no se sabe la proporción que los conoce ni cuánta accede, efectivamente, a sus beneficios.

Alcances de la *nueva política migratoria* a través de planes y programas

La aplicación de planes y programas sobre la migración permite observar cómo se gestiona la política migratoria, asimismo, es posible distinguir los mecanismos mediante los cuales se hacen efectivos. Se puede ver cuáles dependencias están a cargo, el alcance, la difusión, los migrantes a los que están dirigidos y, por lo tanto, comprender la tendencia de la atención. Este apartado se elaboró a partir del análisis de dos directorios del gobierno de México, expuestos en plataformas digitales, presentados como archivos PDF. Es aventurado asegurar que son los únicos que compilan los planes y programas dirigidos a la población migrante, pero, por lado, la accesibilidad a ellos resultó difícil y, por el otro, carecen de claridad para los usuarios.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) elaboró un Manual de Reintegración (IOM, 2019), el cual conviene señalar brevemente antes de analizar los planes y programas mencionados. El Manual se divide en cinco módulos, el Módulo 4 trata sobre la asistencia para la reintegración a nivel estructural, y plantea la necesidad de establecer condiciones sociales, económicas, políticas e institucionales para programas de reintegración que hagan a esta sostenible (IOM, 2019: 135). El Manual recopila aspectos esenciales acerca de cómo se concibe la acción de este organismo internacional para proceder estructuralmente a reintegrar a los migrantes, y frecuentemente se encuentran similitudes en los discursos que contienen las políticas migratorias del gobierno mexicano y las recomendaciones de la OIM.

La *Ley de migración* de 2011, de hecho, tuvo como antecedente central un foro realizado por esa organización.

El Colegio de México (COLMEX, 2018) ha publicado trabajos valiosos para comprender el retorno. Esta institución académica cuenta con un proyecto que identifica y cuantifica actores y prácticas institucionales en relación con la reintegración de los migrantes. En una sección se muestra el número de programas o acciones para los retornados en el país, diferenciándolos por nivel: estatal, federal, internacional y regional; por tema: asesorías, asistencia, educación, salud, trabajo y vivienda; sector: sociedad civil organizada, público gubernamental, no gubernamental, y organismo autónomo o tipo de institución. No se detallan las clasificaciones, pero se muestra el número en un mapa de la República Mexicana, a través de un gráfico que compila de forma organizada las variables señaladas. Esta información proporciona una noción sobre cómo se ilustra la gestión de la política migratoria hacia los retornados, pero no puntualiza la temporalidad de los planes, programas o acciones y tampoco especifica el nombre de los mismos.

Por nuestra parte, en la búsqueda de los programas institucionales, encontramos que, en 2016, fue elaborado un directorio general para la población migrante (CEM-UPM-CONAPO, 2016: 111). No se planteó una dirección específica para cada uno de los programas, por lo tanto, de acuerdo con su justificación, se dedujo hacia qué tipo de migrantes fueron enfocados: emigrantes, migrantes de tránsito o migrantes retornados. En el directorio se contempló a jóvenes, adultos, adultos mayores, niños, hombres y mujeres. La agrupación de los programas se hizo exhibiendo el nombre, objetivo y datos de contacto de las dependencias a cargo. En total fueron 106 programas.

Hicimos un análisis separando cada uno de los programas con base en la identificación del sector de la población migrante al que se enfocó. Los dividimos en Programas a emigrantes mexicanos de 2016, Programas mixtos de 2016, Programas a migrantes de tránsito 2016, Programas a migrantes retornados de 2016 y Programas a migrantes retornados de 2018.

En el 2016 fueron 48 programas enfocados en los emigrantes mexicanos, con especial atención en quienes residen en Estados Unidos. Hubo para estudios, para acreditar grados académicos en caso de requerirlos en Estados Unidos; trámites de documentación como expedición de actas de nacimiento, matrimonio o defunción, facilitación de nacionalización de hijos o hijas, etcétera; asesoría legal y financiera

en caso de que deseen adquirir una vivienda en México mientras viven fuera del país, o para atender situaciones de delito en contra de emigrantes en Estados Unidos, o bien para contemplar asuntos legales respecto a su trabajo en Estados Unidos; remesas, para ampliar el tipo de servicios mediante los cuales se efectúa el envío de remesas. Nuestra descripción omitió información más detallada, como la fecha de elaboración, continuidad y/o disposiciones respecto a su aplicación. Sólo son algunos aspectos para destacar, aunque el directorio permite ampliar el análisis. Por lo anterior, se encuentra que la población de emigrantes mexicanos en Estados Unidos es la que mayor gestión obtuvo por parte del gobierno.

También en 2016 hubo 36 programas, a los que denominamos mixtos porque la presentación de los objetivos es confusa respecto al enfoque de atención, pero se puede inferir que es amplia. Por ejemplo, el *Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales* tiene el objetivo de contribuir al fomento del acceso universal a la vivienda digna y como datos de contacto se señala a la Comisión Nacional de Vivienda, pero no menciona a los migrantes, y si bien dice enfocarse a la población de bajos ingresos, esta es muy amplia, en ella puede caber un migrante de tránsito que haya logrado algún convenio de permanencia temporal en el país, o un migrante retornado que justifique la necesidad de apoyo económico para restablecerse, si no cuenta con alguna vivienda. Como se observa, la falta de especificidad deja margen para contemplar desde diferentes perspectivas a los migrantes, y eso por referir solamente a uno de los 36 programas que son igual de imprecisos.

Pese a que la migración de tránsito poco a poco lograba protagonismo en el discurso político, por las oleadas de caravanas de migrantes, sobre todo centroamericanos, y porque la *Ley de migración* de 2011 apeló a la no criminalización de los migrantes, los programas de 2016 sólo contemplaron cinco acciones, en las que se infiere que cabe esta población. Por su parte, mientras que en el gobierno de López Obrador se reitera el compromiso del gobierno de México para ese sector, las plataformas no exponen información clara y específica acerca de cómo va a materializarse dicho compromiso de atención. El programa *Grupos beta para migrantes*, por poner otro ejemplo, que está presentado desde 2016 y tiene como fin la protección y la defensa de los derechos humanos de los migrantes en su trayecto por el territorio nacional, se mantiene vigente hasta la actualidad en nueve estados del país, pero

poco se sabe si su aplicación ha sido efectiva o cómo se valora a los migrantes hacia quienes se dirige.

El retorno es un movimiento migratorio que puede efectuarse sin la intervención de agentes externos, la reinserción deriva en un fenómeno complejo, multidimensional y, por lo tanto, requiere de respuestas meditadas e integradoras. En este sentido, se comprenden los diferentes planes y programas planteados por el gobierno federal sobre la reintegración. El diseño de los programas propone la reincorporación integral de los migrantes. En el directorio de 2016 se encontraron 16 programas con énfasis en los migrantes retornados. *Apostilla de documentos* un programa todavía vigente al 2024, se hace para llevar a cabo el procedimiento de legalización de firmas, es decir, para certificar la firma de servidores públicos federales, elaborado para facilitar cualquier tipo de trámite que el migrante retornado requiera, por haber estado fuera del país por años, que es el caso más frecuente de quienes retornan. En otro aspecto de atención, se encuentra el *Módulo de atención integral de salud para connacionales repatriados*, y que se desarrolla para proteger la salud de los migrantes.

Los programas van desde el apoyo en trámites burocráticos hasta la gestión de cobertura médica, misma que no aclara los mecanismos de acceso para servicios de salud, porque la dependencia entonces a cargo era el Seguro Popular, pero para acceder a dicho servicio, la población migrante retornada necesitaba cumplir con una serie de requisitos específicos.

El directorio de 2018 es contrastante y muy amplio, con 44 programas (CNDH, 2018), en comparación con el de 2016, que sólo constaba de 16 programas. El Tabla 1 y 2 concentra los programas por nombre y la dependencia a cargo, con una breve descripción o la finalidad de dichos programas.

Tabla 1. Programas para migrantes retornados, 2018

Nombre del programa	Dependencia a cargo	Descripción o finalidad
Repatriación de Personas	Secretaría de Relaciones Exteriores	Asesoría y apoyo en los trámites de repatriación
Somos Mexicanos	Instituto Nacional de Migración	Apoyo para reintegración
Bienvenido a Casa Paisano	Instituto Nacional de Migración	Guía informativa
Programa Nacional de Salud Seguro Popular	Secretaría de Salud	Programa de afiliación al Seguro Popular, para los migrantes retornados
Medicina a distancia	Secretaría de Salud	Ofrece consultas vía telefónica en materia de salud, de psicología y nutrición, en México y con una línea telefónica en los Estados Unidos
AyFIX	Iniciativa privada	Vinculación a prestadores de servicios, por medio de validación de conocimientos adquiridos en Estados Unidos
Ferias de Empleo	Coparmex y la Secretaría del Trabajo de la Ciudad de México	Ferias de empleo para personas repatriadas
Bolsa de trabajo INEA	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos	Bolsa de Trabajo para jóvenes y adultos repatriados que cuenten con alguna competencia educativa y tengan habilidades para desempeñarse como educadores
Repatriados trabajando	Servicio Nacional de Empleo	Subprograma del Servicio Nacional de Empleo, que apoya a solicitantes de empleo que han sido repatriados y manifiesten a las Oficinas del Servicio Nacional de Empleo no tener intenciones de emigrar nuevamente al extranjero y encontrar un empleo en su lugar de origen o residencia
Constituye una micro o pequeña empresa	Instituto Nacional del Emprendedor	Sociedad mercantil para constituir una micro o pequeña empresa vía internet en un solo día y de manera fácil y gratuita.
New Comienzos	Asociación Civil	Servicios distintos para contribuir a la reincorporación efectiva de migrantes retornados.
Proyecto Productivo	Instituto Nacional de Migración	Generación de proyectos productivos para autoempleo.
Proyectos Productivos-NAFIN	Nacional Financiera y Emprende Crédito Mi-grante	Créditos para desarrollo de proyectos.
Seguro de Desempleo	Secretaría de Trabajo y Fomento al Empleo de la Ciudad de México	Se otorga apoyo económico durante seis meses, mientras encuentran empleo

Continúa.

Tabla 1. Programas para migrantes retornados, 2018 (Continúa)

Nombre del programa	Dependencia a cargo	Descripción o finalidad
Denuncia Ciudadana	Consejo Ciudadano de la Ciudad de México	Único organismo ciudadano del país con facultades sobre las autoridades de seguridad pública y procuración de justicia, en este caso de la Ciudad de México. Organización de consulta, análisis y participación ciudadana en los renglones de seguridad pública
Apoyo integral a mujeres repatriadas	DIF Nacional / DIF Estatales	Apoyo alimentario y de diversos servicios a madres solteras
Programa Jóvenes	Instituto de la Juventud de la Ciudad de México	Atención diversa a la población de personas jóvenes de la Ciudad de México
Operativo Migrante Bienvenido a la CDMX	Gobierno de la Ciudad de México	Ofrece información sobre albergues, centros de salud, comedores públicos, asesoría sobre trámites de apostilla, regularización migratoria, doble nacionalidad y fondos de apoyo
Puentes	Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior	Atención a jóvenes repatriados con estudios truncaos que buscan concluir sus estudios
Certifica tus competencias	Secretaría de Educación Pública	Convalidación y revalidación de estudios a nivel primaria, secundaria, medio superior y superior realizados en los Estados Unidos
Conocer	Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales	Certifica competencias laborales, digitales, o lingüísticas adquiridas en Estados Unidos, para facilitar la inserción en el mercado laboral formal
Educación sin Fronteras	Instituto Nacional para la Educación de los Adultos	Facilitar la terminación de estudios comenzados en Estados Unidos
Dreamers, certificate como profesor de inglés	Editorial SM y la Universidad de Dayton	Otorgar becas de capacitación online a jóvenes retornados, para que obtengan una certificación como profesores de inglés
Beca para estudiar programación	Dream in Mexico A.C.	Beca para estudiar un batch (curso especializado) de 2 meses en Dev. F., donde aprenderán a programar y se integrarán a la comunidad de tecnologías de la información en México
Comunidad de Jóvenes Retornados	Dream in Mexico A.C.	Comunidad de jóvenes Dreamers en México que orientan a los que van regresando ya que conocen el proceso y pueden guiarlos para que sea más sencillo reinserirse social y económicamente.
Colaboración con FIMPES	Dream in México A.C.	Colaboración con FIMPES, la red de universidades privadas, para ofrecer becas y apoyo a jóvenes en retorno

Fuente: elaboración propia con base en CNDH (2018).

Tabla 2. Programas para migrantes retornados, 2018

Nombre del programa	Dependencia a cargo	Descripción o finalidad
Espacio migrante CDMX. Otros Dreams en Acción	Otros Dreams en Acción A. C.	Espacio público de apoyo para gente repatriada en la Ciudad de México. Además, imparten talleres informativos en repatriación en México.
Comunidad de Retornados Deportados Unidos en la lucha	Movimiento Deportados Unidos en la Lucha	Cada martes “Deportados Unidos en la lucha” brinda información y asesoría a las personas migrantes en retorno que llegan al aeropuerto de la Ciudad de México. Sirve como un sistema de apoyo a los que llegan a México sin donde y con quien llegar.
Training Binational-Bicultural Teachers	USMF US-Mexican Foundation	Dirigido para migrantes en México con nivel avanzado del idioma inglés. Con certificación entrenamiento de dos a tres meses para posteriormente ser invitados de la SEP, para tomar un examen de parte de RedNova para poder ser maestros en México
Programa de voluntarios	Casa del Migrante Carlos Scalabrinianos. Red de Casas de Migrantes	Casas de acogida y hospitalidad hacia todo tipo de migrante, deportado y refugiado.
Conjunto de Migrantes en Tránsito	Organización Internacional para las Migraciones	Conjunto de actividades promovidas por la ONU que van dirigidas al fortalecimiento de las instituciones del Estado y de las organizaciones de la sociedad civil encargadas de brindar atención, asistencia a las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas.
Atención a Migrantes Retornados	Organización Internacional para las Migraciones	Asesoría a entidades que participen para el apoyo a los migrantes de cómo es la mejor manera de reinstalar al migrante en retorno, en su país.
Facilitación de Traslados Internacionales para Estudiantes	Organización Internacional para las Migraciones	Programa para jóvenes estudiantes, que brinda apoyo para viajar y migrar correctamente.
Te acompañamos	Organización Internacional para las Migraciones	Apoyar a emigrantes, asesorando el trayecto para migrar, por medio de talleres sobre condiciones, cultura o leyes del país respectivo.
UNAM para la comunidad migrante	Universidad Nacional Autónoma de México	Módulos de asesoría legal.
Beca Líderes de mañana	Instituto Tecnológico de Monterrey	Beca con disponibilidad para jóvenes migrantes retornados, que puede solicitarse desde Estados Unidos.

Continúa.

Tabla 2. Programas para migrantes retornados, 2018 (Continuación.)

Nombre del programa	Dependencia a cargo	Descripción o finalidad
Procedimiento de Repatriación al Interior de México	Dirección General de Protección a Migrantes y Vinculación del Instituto Nacional de Migración	Para la comunidad de migrantes retornados, brinda apoyo, asesoría, traslado, constancia de recepción, alimentos, consulta médica, etcétera.
Ventanilla de Oportunidad Educativas	Secretaría de Relaciones Exteriores	Asesoría e información educativa en México y en EUA. Se concentra en buscar escuelas o centro comunitarios donde los jóvenes migrantes en EUA puedan explorar opciones de estudios superior, y plan de estudios.
Documento de Transferencia	Secretaría de Relaciones Exteriores	Documento oficial equivalente a la boleta de primaria y secundaria, que se utiliza en el sistema educativo nacional en EUA y México. Con el Documento de Transferencia las escuelas en México tienen la información necesaria para poder colocar a sus alumnos en el grado correspondiente.
Mexterior	Secretaría de Educación Pública	Plataforma para mexicanos en el Exterior, administrada por la Dirección General de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Educación Pública que tiene como propósito dar a conocer información relevante en materia educativa para todos aquellos mexicanos que se encuentran en el extranjero y/o que desean reincorporarse al Sistema Educativo Nacional en México.
Acreditación de Conocimientos Adquiridos de Manera Autodidacta.	Secretaría de Educación Pública	Brindar la oportunidad a personas mexicanas y extranjeras para obtener la acreditación formal de los conocimientos que correspondan a un grado escolar o nivel educativo, que hayan sido adquiridos de forma autodidacta o, a través de la experiencia laboral.
Apoyos a Pequeños Productores	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Fomento de trabajo y autoempleo en las zonas rurales.
Proyecto de Seguridad Alimentaria para Zonas Rurales	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Contribuir a la seguridad alimentaria, fomentando la producción de alimentos y la generación de ingresos, mediante apoyos en activos productivos y servicios.
Programa para Productores de Maíz y Frijol	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Incrementar la productividad de pequeños productores de maíz y frijol mediante apoyos económicos para paquetes tecnológicos de calidad.

Fuente: elaboración propia con base en CNDH (2018).

Como puede observarse, los programas son diversos, pero con predominio de los dirigidos hacia aspectos de educación, salud y trabajo o la combinación de ellos. Asimismo, participan dependencias públicas, organizaciones de la sociedad civil, instituciones educativas, organiza-

ciones del sector privado y organismos internacionales o del exterior. Sin embargo, la información sobre el alcance, la cobertura, la accesibilidad y el presupuesto, incluso de su vigencia, no está disponible en la mayoría de los programas o es insuficiente. Esto queda más claro cuando delimitamos el análisis al caso de Zacatecas.

La Nueva política migratoria en Zacatecas

Exponer los planes y programas aplicados en Zacatecas enfrentó barreras burocráticas, complicaciones para acceder a información precisa que diera cuenta del número y tipo de programas existentes. Pero antes, es importante presentar lo que nos interesa sobre la Secretaría del Zacatecano Migrante (Sezani) y la Comisión de Atención a Migrantes de la legislatura del estado. El Plan Estatal de Desarrollo 2011-2016 y el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, son los marcos desde los cuales se justificó la transformación del Instituto Estatal de Migración a una secretaría estatal en el 2015 (Gobierno del Estado de Zacatecas, 2015: 28-31).

Se argumentó la necesidad de centralizar adecuadamente la administración pública estatal, y, como consecuencia, evitar que la ciudadanía enfrente trámites molestos e innecesarios, pero, como se verá, no quedan claramente delimitadas algunas responsabilidades entre la federación y el estado. En general, las diferentes administraciones de gobierno, luego de iniciado el nuevo siglo, empezaron a gestionar políticas de atención a la migración, específicamente en Zacatecas cobró pertinencia por la relevancia histórica de la población de emigrantes radicados en Estados Unidos, acerca de lo cual, en su plataforma digital, la Sezani expresa sus responsabilidades.

Las responsabilidades planteadas, de acuerdo con nuestra investigación, son limitadas y reduccionistas. Se puntualiza sobre la necesidad de incidir en políticas que tomen en cuenta a la población migrante, con conocimiento de sus necesidades, pero nada se dice acerca de cómo incide la Secretaría en la gestión de políticas migratorias. Tampoco se ofrece un listado con necesidades diferenciadas, de acuerdo con el flujo migratorio, como base para la promoción de leyes y la obtención de presupuesto, y si bien se habla de una deuda histórica con el sector migrante, no se especifica en qué consiste ni cómo se piensa saldar. Después, el discurso del texto acota las responsabilidades de la Sezani hacia los emigrantes, se prioriza la representación de los zacatecanos en Estados Unidos y se concluye con referir el impulso y desa-

rrollo de programas, sin redireccionar a cuántos, cuáles y cómo, destacando como protagonista al *Programa 2X1 para migrantes*, mismo que, a partir del inicio del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, dejó de estar en convenio con la parte federal y quedó a disposición de aquellas administraciones estatales que decidieran operarlo.

El 17 de marzo de 2023 se realizó una entrevista al titular de la Sezami, quien antes fue asistente de Asuntos Especiales en la embajada de México en Honduras, también, consultor en la OIM, consultor en la Secretaría de Relaciones Exteriores y estuvo en un puesto en la sección consular de la embajada de México en Washington, como se dice en la página de la Sezami. La entrevista tuvo como fin conocer la función de la Secretaría, y cómo, por medio de ella, se hacen efectivos planes o programas hacia la migración, asimismo conocer cuántos programas están vigentes en el estado, cuáles son y cómo llegan a los migrantes, en este sentido indagar acerca de cómo se concibe a la migración de retorno y si tienen atención desde esta Secretaría.

Respecto a la agenda de trabajo de la Sezami, el titular advirtió que es amplia y que cubre diferentes sectores. En sus palabras:

Tenemos nuestro principal marco legal, es la ley de atención a los zacatecanos migrantes y sus familias, y en ese contexto es lo que atendemos. Ya tenemos, una agenda no únicamente para los zacatecanos que viven fuera de Zacatecas, sino también para sus familiares, una agenda diseñada para poder atender a ambas partes, entendiéndolo también desde un punto de vista que ya muchos tienen una binacionalidad [...] Estamos enfocados en la vinculación, estamos en una comunicación constante, tenemos un vínculo permanente con las y los zacatecanos que radican en el exterior; podemos estar pendientes de cualquier duda que tengan, cualquier necesidad de trámite. Es la parte en la que entramos con toda nuestra agenda: la vinculación, que es fundamental para todos estos sectores, y esto evidentemente nos permite atenderlos, no únicamente con los programas que tiene la Secretaría, porque tenemos el tema de la transversalidad, que no importa que no estén en el estado, pueden atender a todos los programas, a todos los servicios que se ofrecen en gobierno del estado. Evidentemente habrá que hacer algunas adecuaciones para que puedan acceder, al no residir en el estado, pero esa es parte también del trabajo que hacemos en la Secretaría (Titular de la SEZAMI. Comunicación personal, 17/03/2023. Las citas siguientes pertenecen a la misma entrevista, a menos que se señale lo contrario).

Quizás sin la intención del titular de invisibilizar a los diferentes grupos migratorios, retornados y de tránsito, desde esta dependencia se enfatiza un interés específico para cubrir la atención de los emigrantes zacatecanos en Estados Unidos. En el mismo sentido, se argumenta que quienes recurren más a esa Secretaría, y por lo tanto con quienes mayor comunicación existe, son los emigrantes de “primera generación, que son los que iniciaron todas estas acciones, los que fueron los pilares para que hoy se pueda tener una Secretaría del Zacatecano Migrante (SEZAMI, s/f)”. Se considera pertinente destacar estos fragmentos de la entrevista porque dan cuenta del peso de la comunidad de emigrantes en la gestión de la política migratoria. La primera generación es la población que busca un mayor acercamiento a las instituciones para lograr un mejoramiento de sus comunidades de origen y para fortalecer vínculos culturales que puedan heredar a sus siguientes generaciones.

Durante la entrevista, se hizo referencia a algunos de los programas que se trabajan en la actual agenda de la Sezami, “el viaje cultural”, al que se aludió como un programa sin detallar si ese es su nombre ni especificar sobre la fecha y motivos de creación, es un programa que busca acercar, sobre todo a los jóvenes, de segunda y tercera generación, radicados en Estados Unidos, para que conozcan Zacatecas, sus tradiciones, a grandes rasgos se trata de difundir la cultura del estado. También, se hizo referencia al programa *Corazón de Plata* para reunificación familiar, es decir, para lograr que aquellos migrantes que nunca han regresado a Zacatecas puedan volver a ver a sus familiares que no pueden viajar a Estados Unidos, con fines de regularización de estatus migratorios, sólo como evento único, en el que se trabaja en colaboración con consulados y la embajada en Estados Unidos. Otro aspecto de este programa es que es único, y propio del estado, y se ha buscado emular en otras entidades del país, como Guanajuato y Michoacán.

La Dirección de Servicios Consulares “se encarga de toda la coordinación de la parte de la emisión de documentación, específicamente: pasaportes, matrículas consulares, que son de los servicios con una mayor demanda”. Para efectuar estos trámites, “se ha mantenido una relación con el director y, a través de esta relación, se ha podido generar una vinculación con los consulados”. La Dirección de Servicios Consulares no se plantea como un plan o programa, aunque está muy relacionado con algunos de los programas de los directorios federales

de 2016 y 2018 expuestos en el apartado anterior, tales como el de *Apostilla de documentos y legalización de firmas*.

La Dirección de Protección Consular y Planeación Estratégica, dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores, tiene la responsabilidad de dar atención en áreas laborales, penales, temas familiares y civiles. Por ejemplo, acompañamiento en situaciones como la repatriación de cuerpos o de personas enfermas, con énfasis en facilitar la documentación que pueda requerirse en este tipo de circunstancias. Asimismo, la red consular, ya establecida entre México y Estados Unidos, puede asumir gastos económicos a manera de apoyo a los migrantes que lo soliciten. En la Sezami, se enfocan en buscar cómo compaginarse con sus contrapartes a nivel federal, que en dicho caso es la comunicación constante con la Secretaría de Relaciones Exteriores, conociendo cuál es la estructura de ésta, las funciones de los consulados, es decir, todo el marco jurídico detrás, para con ello poder contribuir y sumar a la agenda de la Secretaría de Relaciones Exteriores, para evitar crear una agenda paralela, que sólo repita esfuerzos y erogaciones económicas innecesarias, de acuerdo con el entrevistado.

La Secretaría de Relaciones Exteriores tiene un órgano descentralizado, el Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), el cual tiene a su cargo la parte comunitaria, es decir, atiende de manera más cercana a la comunidad, creando una red de información, para luego ponerla al alcance, por medio de ventanillas de salud, educación, finanzas, deportes, programas de intercambio de docentes y el *Programa Binacional de Educación Migrante*. A través del IME, la SEZAMI se puede acercar a la comunidad de emigrantes para difundir sus programas. Por ejemplo, el primero de febrero de 2023 se firmó un convenio con el INM para difundir la convocatoria de un programa llamado *Mexicana emprende*, dirigido a mujeres emigrantes, que se atiende a través de la Universidad de Arizona y en donde se les capacita para que puedan aprender a crear modelos de negocios, se les acerca a herramientas de *marketing*, ventas, conocimiento financiero, etcétera. Respecto a este programa, el titular de la SEZAMI refirió que se cuenta con un registro de 400 mujeres mexicanas beneficiadas con el programa.

Tenemos muy claro lo que hacemos ante autoridades locales, federales y extranjeras. Ante autoridades locales es un tema mucho más robusto porque aquí tenemos a las dependencias, empezando por la Coordinación General Jurídica, que se hace cargo del registro civil, ayudamos con la corrección de actas, hay bastantes situaciones en las cuales retornan y me-

nones no registrados como mexicanos, entonces, a través del registro de Zacatecas podemos hacer la inserción del acta para que puedan ejercer la ciudadanía mexicana, de manera plena (Titular de la Sezami. Comunicación personal, 17/03/2023).

Para conocer la postura de la Secretaría, se le preguntó al titular si se conoce el número de migrantes retornados en Zacatecas y cuáles son los planes o programas que les dan atención específica. Respondió que se cuenta con un registro de 2021, proveniente del INM y recopilado gracias a las hojas de deportación, en el cual se estiman 3 mil 600 zacatecanos retornados, de los cuales tres mil declararon regresar a Zacatecas; esta cifra se expuso señalando que aún se espera la actualización con la información que se haya recopilado en 2022. Respecto a la segunda cuestión, se señaló que existen mecanismos estatales para apoyar en el proceso de retorno y sobre todo facilitar la reintegración, a través de apoyo económico, capacitación para obtener algún tipo de certificación laboral, que les genere mayores condiciones para la búsqueda del empleo, asimismo, se proporciona también apoyo en la salud física y mental. No se aludió a cada una de las propuestas como parte de algún programa o plan, sino a todas en conjunto, como mecanismo de acompañamiento al retornado. Pese a que el titular enfatizó que se trata de formas de apoyo estatal, nuevamente tienen compatibilidad con los planes y programas expuestos en los directorios de programas federales, de 2016 y 2018.

Por otro lado, desde 2003 se aprobó una ley para permitir la representación de migrantes en el congreso del estado. El cargo se destina para la primera y la segunda fuerza electorales, es decir, para quien gane en las votaciones, a menos que el primer lugar obtenga más del 80 por ciento de los votos, entonces se pasa la curul a la segunda o tercera fuerza. El objetivo es que la comunidad migrante tenga representación en el Congreso, y por lo tanto en los temas legislativos, específicamente en lo que tiene que ver con la formulación y modificación de leyes.

Básicamente lo que se busca es que no haya discriminación, y que la ley y todo lo que tiene que ver con la ciudadanía mexicana, zacatecana, aplique de la misma forma a la comunidad migrante...

sobre todo nosotros hacemos mucha alusión sobre la modificación que hubo en 2021 a la constitución en el artículo 30, a partir del inciso de la fracción quinta, de este artículo donde habla que el Estado mexicano es

responsable de sus ciudadanos, independientemente del lugar en donde vivan. Entonces, eso abrió la puerta jurídica para extender esa obligatoriedad sobre los ciudadanos (Diputado Migrante. Comunicación personal, 27/04/2023).

La figura del diputado migrante se acompaña en la legislatura por una Comisión de Atención a Migrantes, en la cual el diputado migrante funge como presidente; también, existe un primer secretario, tres más y un vocal. Se tuvo una entrevista con el diputado migrante, para conocer su función y cómo se gestiona la política migratoria en la comisión a su cargo, él refirió como principal complejidad en el ámbito legislativo el hecho de que la mayoría de los problemas que afectan al tema de migración en el estado son por la organización respecto a las competencias de índole federal. A manera ilustrativa, señaló lo siguiente:

Ahora tenemos un problema muy fuerte (siempre lo hemos tenido), el de la carretera 54, que se ha vuelto mediática a raíz de hechos en donde suceden asesinatos, secuestros o extorsiones, por ejemplo, hace poco se dio allí el asesinato de unas personas extranjeras (migrantes colombianos), el año pasado (2022) también despojaron allí a veinte personas de sus vehículos, entonces, eso a fin de cuentas es un tema de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, porque no hay antenas repetidoras de señal, la seguridad es con la Guardia Nacional... Nosotros sólo pudimos hacer exhortos, porque la realidad es que no puedes modificar ciertas leyes, ni tampoco puedes intervenirlas, porque son de índole federal, lo único que te queda es moverle mediáticamente, o reiterar los exhortos, que se quedan sólo como invitaciones a incidir en ciertos aspectos.

El grupo de mexicanos en el exterior es un tema fundamental para nosotros, en este momento hay propuesta de los treinta diputados de Zacatecas que está estancada en una de las comisiones en la cámara alta en el Senado, y bueno, no trasciende, no avanza, porque dependen del Congreso de la Unión o del Senado... Sin embargo, al ser la migración un tema federal nos limita a nosotros para actuar (Diputado Migrante. Comunicación personal, 27/04/2023).

Desde la perspectiva del diputado migrante, se enfatiza como limitada la gestión de la política estatal debido a que está condicionada, en aspectos esenciales, por los mecanismos de operación de dependencias federales. Por otro lado, el diputado critica lo que denomina como “ingobernabilidad migratoria” en el actual contexto de México. Sobre

lo anterior, también señaló que existe la necesidad de una modificación a la *Ley de migración* de 2011, pero mayormente de una nueva ley. En Zacatecas se cuenta con una Ley estatal y se está gestionando una que incluya términos nuevos, como el de la hospitalidad, en coherencia y atención con los flujos migratorios de tránsito.

Se cuestionó al diputado sobre la congruencia de la *Nueva política migratoria* federal y las problemáticas particulares del estado. Primero, criticó los errores en relación con la migración de tránsito, porque en el discurso se le trató como un tema esencial, pero en la práctica las personas no han tenido la protección del Estado, puesto que se prometió una política basa en el respeto de los derechos humanos y en pautas administrativas claras, más no en tratarlos como criminales, como en realidad ha sucedido, de acuerdo con el diputado, quien, es importante mencionarlo, no pertenece al partido hegemónico en la actualidad.

Respecto a cómo se atiende a la migración de retorno desde la Comisión de Atención a Migrantes, en la LXIV Legislatura, el diputado respondió que no se atiende de ninguna forma y evidenció que:

El gobierno federal en 2018 dijo una cosa en el discurso y otra muy diferente en la práctica, ya que canceló todos los programas de atención a migrantes, canceló el *Fondo de Apoyo a Migrantes Deportados*, que era un programa federal, cancelaron el *Programa 3X1*, cancelaron el apoyo a los estados fronterizos para contener la migración. Redujeron el fondo que tenían los consulados para protección de personas en proceso de deportación. También, había un programa llamado *Somos Mexicanos*, en teoría, pero que en realidad nunca tuvo presupuesto, y que se supone que era una política pública para ayudar a las personas a reintegrarse a sus comunidades, y darles seguimiento. En papel era muy bueno, pero realmente nunca operó. Zacatecas hizo un convenio con la Secretaría de Relaciones Exteriores pero la realidad es que nunca ha habido más allá del discurso y algunos intentos por hacer política, pero sin presupuesto, cosa que, por supuesto no funciona, siempre tiene que haber recursos para atender. Y debería haber porque la verdad es un grupo que aporta mucho en Zacatecas, cerca de 2000 millones de dólares, mucho más de lo que distribuimos a nivel estatal en un presupuesto para todo el estado, en cuestión de remesas, por eso es por lo que, lastimosamente es muy importante (Diputado Migrante. Comunicación personal, 27/04/2023).

Sobre la parte del presupuesto y la incongruencia con el enorme aporte de las remesas, el diputado refiere que eso es un motivo por el

cual en la SEZAMI se dan esfuerzos por dar continuidad a programas locales, como el *Programa 2X1*.

El titular de la SEZAMI y el Diputado Migrante son dos actores clave en el análisis de la actual gestión de la política migratoria en Zacatecas, disponen de acceso a información de organismos específicos que tienen la batuta en el tema migratorio. La Secretaría expone la estructura que el estado desarrolla para seleccionar los temas pertinentes a atender; a través del titular se pudo apreciar cómo es necesario subrayar la pertinencia de comunicarse con las diferentes dependencias de gobierno y con ello tener alcance efectivo en la implementación de planes y programas, destacando sobre todo aquellos dirigido a los emigrantes en Estados Unidos, y a sus descendientes, para mantener un vínculo, por medio de las tradiciones y la cultura de los espacios de origen de sus padres o abuelos.

Hay un contraste notorio con el diputado migrante, quien cuestionó las complicaciones a la hora de legislar por lo enmarañado de las responsabilidades entre lo estatal y lo federal, elemento que contradice los argumentos del pilar de *Integración y Reintegración* de la Visión Ejecutiva de la Migración, en donde se atañe la responsabilidad de reinserción al ámbito local, es decir, a lo estatal y/o municipal, para hacer que el proceso de retorno no signifique una brecha para que los migrantes no puedan reincorporarse a la vida social de México, esto pensando si se tratara el tema del retorno con la preponderancia debida.

Sobre lo anterior, el titular de la SEZAMI dijo que para el tratamiento de los temas migratorios primero se identifica la problemática y la situación, luego se canaliza a donde corresponda, es decir, se redirige a la competencia federal o estatal. Otro elemento contradictorio, de acuerdo con lo expuesto, cuando se decretó el cambio de Instituto Estatal de Migración a SEZAMI, ya que se argumentó la necesidad de evitar trámites burocráticos innecesarios a la ciudadanía, pero, si un migrante requiere apoyo o atención en Zacatecas y la problemática corresponde a tratamiento federal no queda claro cómo se atiende o soluciona.

CONCLUSIONES

Los planes y programas son, según lo encontrado, una forma de expresar la política migratoria, de hacer efectivo el discurso de los diferentes actores respecto a las acciones que se realizan para atender a los

diferentes grupos de migrantes. Sin embargo, nuestra investigación encontró que es difícil para el destinatario encontrar estos medios de atención. Sólo si el migrante tiene internet y sabe usar dispositivos de acceso a la red es factible conocer los diferentes planes y programas. Se trata de comprometerse a buscar, pero aún queda el calvario del trámite, es decir, luego de conocer qué programa puede servir al migrante que busca apoyo, no existe garantía de que podrá acceder al mismo. En el discurso del gobierno se dice que existen bastantes medios para atender a la población migrante, en sus diferentes aristas, pero la accesibilidad de los migrantes a los programas no es algo sencillo.

El debate sobre las causas y las tipologías de la migración de retorno no es nuevo, pero tampoco ha sido agotado y los centros de investigación del Estado mexicano han tenido que incorporarse a la discusión, porque el diseño e implementación de planes y programas para migrantes tiene que partir de una definición de los problemas que se pretenden resolver. Así como los especialistas en el retorno reconocen la existencia de diversas tipologías de las personas que se reintegran, atadas a diferentes causas, desde personales a políticas, sociales, económicas y culturales, en el gobierno se ha reconocido esa diversidad, pero, por otro lado, y de manera preocupante, esa complejidad no ha sido debidamente atendida mediante los planes y programas dirigidos a los migrantes retornados, ya que, cuando menos, existen problemas de difusión y accesibilidad. Asimismo, la investigación encontró fallas de coordinación entre las instancias federales y las locales en la aplicación de la política migratoria.

La existencia de un gran número de programas para los migrantes retornados a partir del 2018 y sin claridad sobre su accesibilidad, presupuestación y cobertura, consideramos que es un indicio de una política federal desarticulada, porque no se descubrieron elementos que informaran de una coordinación y seguimiento de las acciones, ni valoraciones sobre los alcances y efectividad en el logro de la reintegración de las personas retornadas. Los planes que existen a nivel local, al menos para el caso de Zacatecas, adolecen de los mismos problemas. En resumen, la gestión estatal de migración de retorno en México, mediante los planes y programas para la reintegración, es de

difícil acceso, inconexa y de operatividad complicada para las personas a las que se dirige.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bobes, V. y Pardo, A. (2016). *Política migratoria en México. Legislación, imaginarios y actores*. México. FLACSO.

Calva, L. y Torre, E. (2020). "Cambios y continuidades en la política migratoria durante el primer año del gobierno de López Obrador". *Norteamérica*, 15(2), 157-181. Disponible en <https://www.revistanorteamerica.unam.mx/index.php/nam/article/view/415/617>.

Canales, A. y Meza, S. (2018). "El retorno en el nuevo escenario de la migración México-Estados Unidos". En Aliaga, A. y Uribe, Ch. (edit.). *Migración de retorno. Colombia y otros contextos internacionales*. Bogotá. Ediciones USTA. 209-247. Disponible en: <https://repository.usta.edu.co/bitstream/handle/11634/13468/9789587821178.pdf?sequence=10&isAllowed=y>

CEM-UPM-CONAPO (Centro de Estudios Migratorios, Unidad de Política Migratoria, Consejo Nacional de Población) (2016). *Prontuario sobre movilidad y migración internacional. Dimensiones del fenómeno en México*. México. Consejo nacional de Población y Secretaría de Gobernación. Disponible en: https://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Investigacion/Prontuario_mov.pdf.

CEM-UPM-SPMAR (Centro de Estudios Migratorios, Unidad de Política Migratoria, Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos) (2017). *Prontuario sobre población mexicana de retorno*. México. Centro de Estudios Migratorios/Unidad de Política Migratoria/Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos /Secretaría de Gobernación. Disponible en: https://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Investigacion/Prontuario_ret.pdf.

CEM-UPMRIP (Centro de Estudios Migratorios, Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas) (2019). *Nueva Política Migratoria del Gobierno de México, 2018-2024*. México. Centro de Estudios Migratorios/Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas/Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración/Secretaría de Gobernación. Disponible en: <http://politicamigratoria.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/Documentos/NPM/npm2018-2024.pdf>.

CNDH (Comisión Nacional de Derechos Humanos) (2018). *Directorio de programas para la repatriación en México*. México. CNDH. Disponible en: <https://migrantes.cndh.org.mx/MEX/integrate/doc/Directorio-Repatriacion.pdf>.

COLMEX (Colegio de México) (2018). *Migración de retorno y derechos sociales. Barreras a la integración*. México. COLMEX. Disponible en: <https://migracionderetorno.colmex.mx/>.

Duque, G. y Genta, N. (2009). "Crisis y migración: ¿el retorno esperado o búsqueda de alternativas?". *Andina Migrante*, (5), 2-10. Disponible en: ht-

[tps://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/931/1/BFLAC-SO-AM5-02-Duque.pdf](https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/931/1/BFLAC-SO-AM5-02-Duque.pdf)

Durand, J. (2006). “Los inmigrantes también emigran: la migración de retorno como corolario del proceso”. *Revista Interdisciplinar da Movilidade Humana*, 14(26-27), 167-189. Disponible en <https://remhu.csem.org.br/index.php/remhu/article/view/40/32>.

Fuente, Y. (2003). “La emigración de retorno: un fenómeno de actualidad”. *Alternativas, Cuadernos de Trabajo Social*, (11), 149-166. Disponible en: https://rua.ua.es/dspace/bitstream/10045/5629/1/ALT_11_10.pdf

García, R., Gaspar, S. y García, P. (2020). “Las políticas migratorias en México ante el cambio de gobierno (2018-2024)”. *Si Somos Americanos*, 20(2), 186-208. Disponible en <https://www.scielo.cl/pdf/ssa/v20n2/0719-0948-ssa-20-02-186.pdf>.

Gobierno del Estado de Zacatecas (2015). *Periódico Oficial*. Zacatecas, 11 de abril del 2015. Disponible en <https://www.congresoza.gov.mx/coz/images/uploads/20200214134054.pdf>.

INM-SEGOB (Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Gobernación) (2022). *Plan Estratégico del Instituto Nacional de Migración 2019-2024*. México. INM y SEGOB. Disponible en: <https://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/plan-estrategico-del-instituto-nacional-de-migracion-2019-2024-243361>.

IOM (International Organization for Migration) (2019). *Reintegration Handbook. Practical guidance on the design implementation and monitoring of reintegration assistance*. Suiza. OIM. Disponible en: <https://reintegrationhb-iom.s3-eu-west-1.amazonaws.com/IOM+Reintegration+Handbook.pdf>.

Jacobo, M. y Cárdenas, N. (2020). “Back on your own: migración de retorno y la respuesta del gobierno federal en México”. *Migraciones Internacionales*, 11, 1-24. Disponible en: <https://migracionesinternacionales.colef.mx/index.php/migracionesinternacionales/article/view/1731/1532>.

Micolta, A. (2005). “Teorías y conceptos asociados al estudio de las migraciones internacionales”. *Trabajo Social*, (7), 59-76. Disponible en <https://revistas.unal.edu.co/index.php/tsocial/article/view/8476/9120>.

Naredo, J. M. (2010). *Raíces económicas del deterioro ecológico y social. Más allá de los dogmas*. España. Siglo XXI Editores.

OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2009). *The impact of financial crises on international migration: Lessons learned*. Ginebra. OIM Migration Research Series, (37). Disponible en: https://publications.iom.int/system/files/pdf/mrs37_en.pdf.

SEZAMI.(s/f). (Secretaría del Zacatecano Migrante). Disponible en: <https://www.zacatecas.gob.mx/gobierno/dependencias/sezami/>.

Shirley, V. y Morales, S. (2015). "La migración de retorno. Una descripción desde algunas investigaciones latinoamericanas y españolas". *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 6(1), 89-112. Disponible en: https://revistas.ucatolicaluisamigo.edu.co/index.php/RCCS/article/view/1424/pdf_7.

RESUMEN CURRICULAR DE LOS AUTORES

Noemí Yael Carrillo Esparza

Licenciada en Historia (2018), Maestra en Ciencias Sociales (2023) y estudiante del Doctorado en Estudios Contemporáneos de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Su línea de investigación es las políticas públicas de la migración de retorno y la reconfiguración del territorio. ORCID: <https://orcid.org/0009-0009-9545-9773>
Dirección electrónica: noemiyael23@gmail.com

José Luis Hernández Suárez

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Autónoma de Zacatecas (2008), profesor de Teorías del cambio social en la Unidad Académica de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Sus líneas de investigación son los problemas políticos y sociales en torno a la migración internacional y la gestión estatal de la acumulación de capital y consecuencias sociales. Tres de sus publicaciones más recientes son: Auge, consolidación y expansión de la agricultura protegida en México y Zacatecas, 2005-2022. En J. E. Isaac Egurrola (Coord.) (2023), Nuevas territorialidades-economía sectorial y reconfiguración territorial, Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México; Ganancia, acumulación y demanda agregada en México. En R. Ibarra-Escobedo, y R. García-Quñones (Coords.) (2023). Ciudad, educación ambiental, conflicto territorial y dinámica familiar en el entorno de la acumulación capitalista, Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas; La gestión estatal de la migración calificada en México y China. En E. Dussel Peters (Coord.) (2023). América Latina y el Caribe y China. Economía, comercio e inversión 2023. Ciudad de México: Unión de Universidades de América Latina y el Caribe. Nivel SIN: 1
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4111-2271>
Dirección electrónica: jels_hs@uaz.edu.mx