

Instrumentos de política pública y seguridad social: el papel de las organizaciones de migrantes mexicanos en Estados Unidos*

Public policy and social protection: the role of Mexican migrant
organizations in the United States

Carlos Alberto González Zepeda
y Jorge Enrique Culebro Moreno

Universidad Autónoma Metropolitana
Unidad Cuajimalpa, México

Resumen

El propósito del artículo consiste en estudiar la forma en la cual las organizaciones de migrantes participan en la construcción de instrumentos de política pública y de protección social, como consecuencia de la ausencia de mecanismos gubernamentales de seguridad social surgidos a partir de los procesos de reforma administrativa. El artículo toma como referente el caso de las organizaciones de migrantes mexicanos establecidas en Estados Unidos y los vínculos con otras organizaciones, incluso con los gobiernos en sus diferentes niveles para promocionar proyectos y programas enfocados en el bienestar social de la comunidad migrante en ambos lados de la frontera, principalmente en sectores vulnerables.

Palabras clave: Reforma administrativa, seguridad social, migración, organizaciones de migrantes.

Abstract

The purpose of the article is to study the way in which migrant organizations involved in the construction of instruments of public policy and social protection as a result of the absence of government social protection and mechanisms arising from the process of administrative reform. The article takes the case of mexican migrant organizations established in the United States and its links with other organizations including governments at all levels to promote projects and focused on the welfare of the migrant community programs both sides of the border, particularly in vulnerable sectors.

Key words: Administrative reform, social protection, migration, migrant organizations.

* Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el marco del *II Congreso Internacional: migración internacional en América Latina y México en el contexto de la crisis económica y humanitaria*, organizado por el Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población (CIEAP), en la Universidad Autónoma del Estado de México.

Introducción

Las reformas al sector público asociadas a la llamada Nueva Gestión Pública (NGP), en la cual se otorga una mayor libertad y autonomía a los funcionarios públicos, y posteriormente como Post-Nueva Gestión Pública (Post-NGP), donde el Estado se retrae de muchas funciones dando lugar a diversos procesos de privatización de empresas públicas, se han orientado a maximizar la eficiencia de las organizaciones gubernamentales, y a mejorar la prestación de los servicios públicos, ya sea a través de la introducción de herramientas gerenciales, o bien, mediante la implementación de principios derivados del Nuevo Institucionalismo Económico (NIE)¹. El resultado, por supuesto, es un mayor grado de especialización horizontal y vertical en el gobierno.

Bajo este enfoque se asume que la transformación intencional del diseño institucional del gobierno en su conjunto y de las estructuras y procesos administrativos traería como resultado un beneficio a los ciudadanos y, en consecuencia, una mejoría de su calidad de vida y una nueva relación entre el Estado y la sociedad. Estos cambios se efectúan en distintas vías, como el retraimiento del Estado de diversas funciones y servicios que atendía y la otra, el desarrollo de nuevas formas de regulación en todas las áreas del sector administrativo.

No obstante, que estas estrategias de modernización fueron introducidas de manera integral en la gestión pública, hay varios elementos que sobresalen en el ámbito internacional, por un lado sus efectos tienden a variar de acuerdo a las tradiciones histórico culturales de cada país, existe una creciente interdependencia entre las naciones y hay sectores tales como la seguridad social que han tenido un mayor impacto en la población. A pesar de ello, las reformas a la seguridad social han dejado de lado a sectores y fenómenos importantes y que en gran medida su existencia es también el resultado de los procesos de modernización que operan en las últimas décadas, como la migración y la población que lo hace.

El propósito de este artículo es presentar la forma en la cual es posible construir instrumentos de política pública a partir de las dinámicas propias de la sociedad y en particular en la población migrante,

1 Desde esta perspectiva analítica los individuos procuran maximizar su conducta hacia ordenamientos prioritarios estables y consientes, pero lo hacen en presencia de límites cognoscitivos, información incompleta y dificultades en el seguimiento y capacidad para hacer cumplir acuerdos (North, 1981).

es decir, lleva a cabo una aproximación analítica que permita abordar un tema poco explorado: el papel que juega dentro de las reformas administrativas y en particular de la seguridad social. El análisis de los mecanismos organizacionales-institucionales mediante los cuales funciona la protección social de un conjunto de la población permiten conocer los instrumentos de política pública de protección social, en las comunidades de origen, ya sea desde la visión gubernamental con la implementación de programas públicos como el Programa 3x1 para Migrantes y la apertura de oficinas y/o ventanillas de atención a estas personas en las localidades de origen; o bien, mediante las dinámicas propias de la participación social y del tercer sector para atender este problema, por ejemplo, a través de las diversas formas organizativas que los migrantes han desarrollado en las comunidades de acogida como clubes, asociaciones, federaciones, comités, entre otras.

La premisa es que la implementación de las políticas públicas, y sobre todo aquellas relacionadas con la protección social adoptan características muy particulares cuando se trata de la población migrante. Por supuesto, consideramos que las reformas a la seguridad social se orientan al diseño y construcción de esquemas que propician la participación de otros sectores como el privado y el social en la prestación de los servicios y en la generación de novedosos mecanismos de financiamiento para lograr una mejor integración, mediante la introducción de herramientas gerenciales, o bien, ampliando la especialización vertical y horizontal del sector público. En este sentido, la pregunta que guía este trabajo es sobre el impacto que tienen las reformas en los sistemas de seguridad social en la construcción de las políticas públicas y, de esta manera, conocer la forma en la cual opera su implementación, y cómo se pueden explicar las dinámicas que se generan en la población migrante y el gobierno para llevar a cabo esquemas novedosos de protección social. Con ello intentamos cubrir un vacío en el campo de las reformas de seguridad social y el fenómeno migratorio, sobre todo cuando se trata de la población de origen.

La estructura del artículo es la siguiente: en el primer apartado se abordan algunas consideraciones teórico metodológicas, así como el desarrollo y evolución de las reformas a los sistemas de seguridad social, incluyendo una síntesis del caso noruego como una experiencia de contraste; posteriormente, se analizan los programas y mecanismos de protección social de los migrantes; y al final se presentan las conclusiones. El argumento es que aun cuando las reformas a la segu-

ridad social se han olvidado en este sector de la población, el aparente éxito de sus iniciativas depende del grado de institucionalización de la participación ciudadana.

Abordajes teórico-metodológicos

El estudio del fenómeno de la seguridad social y la migración se hace a partir de una combinación de enfoques teóricos entre los que sobresalen el análisis institucional-organizacional (March y Olsen, 1983, 1996; Olsen, 1983) y el análisis de redes (Ramírez, 2016). En cuanto al primero se destacan el carácter autónomo de las instituciones y la importancia de la acción simbólica para entender el comportamiento de los actores (March y Olsen, 1983, 1996); bajo este esquema las instituciones son una construcción social de naturaleza endógena a partir de las identidades y capacidades del individuo (March y Olsen, 1996). Mientras que en el caso de las redes, el estudio parte del supuesto de diferentes tipos de asociaciones dependiendo de su formalidad y permanencia, pero también en función del grado de compromiso (Fimreite y Lægreid, 2008), ligadas a ellas. De ahí la gran importancia de su análisis para la gobernanza y el interés que ha tenido en las últimas décadas (Peters, 1998), y donde el común denominador es la coordinación y la cooperación de las organizaciones, más allá de la jerarquía (Oliver, 1990).

De acuerdo con Hudson (2004), existen algunos aspectos clave del análisis de redes: primero, la coordinación es igualitaria a través de la confianza que se mantiene a lo largo del tiempo y donde se desarrollan otros valores como la lealtad, generándose un conjunto de expectativas mutuas; segundo, las características de la membresía que proveen a las redes de su naturaleza dinámica y que estén dirigidas hacia objetivos que todos los actores quieren alcanzar; tercero, funcionan de manera semi-autónoma, sin un control y con un variedad de instrumentos de supervisión; y finalmente, facilitan la gestión al operar de abajo hacia arriba y que, en el caso de la asociación de redes, es fundamental la ideología y el consenso (Hudson, 2004).

En términos metodológicos, el presente artículo retoma la información proveniente de un proyecto de investigación realizado entre 2011 y 2013 con diversas organizaciones de migrantes que se han establecido en Los Ángeles, California en los Estados Unidos. Durante el trabajo de campo, en dicha región, se realizaron 11 entrevistas semiestructuradas a líderes y miembros activos de estos espacios, así como a los

dirigentes de una federación y una confederación. El estudio también incluye la información proporcionada por la representación de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en California. Uno de los propósitos de este encuentro fue examinar la relación que existe entre los modelos organizativos que adoptan los clubes de migrantes mexicanos y la realización de obras y proyectos en materia de desarrollo y bienestar social en las comunidades de origen en México, a través de programas como el 3x1 para Migrantes u otros autónomos. Además, se ha hecho una extensa revisión documental de textos del gobierno, así como un análisis de algunas leyes y reglamentos relacionados con las reformas a la seguridad social. A partir de aquí, se analizarán los mecanismos organizacionales-institucionales para la protección social de una población migrante.

En el caso de la experiencia en Noruega, gran parte de la información es producto de una estancia sabática en la segunda mitad de 2014 en la ciudad de Bergen, donde se tuvo contacto con grupos de investigación del Departamento de Administración y Teoría de la Organización de la Universidad de Bergen y con el *Uni Research Rokkan Centre* en las áreas de investigación de reforma administrativa, salud, seguridad social y migración. Se llevó a cabo un conjunto de reuniones y entrevistas con expertos en temas de seguridad social y migración. Además, se realizaron entrevistas con expertos y se hizo una extensa revisión de documentos. Para este caso, el artículo toma como referente el enfoque de casos disimilares con un número pequeño e implementación de políticas públicas (*most dissimilar cases*) (Anckar, 2008; Saetren, 1985; Hupe y Saetren, 2015; Vancoppenolle *et al.*, 2015) y el de extracción de lecciones desde el exterior (Rose y Mackenzie, 1991).

Reformas a la seguridad social. La migración, el rostro olvidado de la modernización

En términos generales, las reformas a los sistemas de seguridad social se han inspirado en los modelos de la Nueva Gestión Pública (NGP) y se enfocan en atender tres áreas principales: la protección y cobertura de los servicios de salud; el seguro de desempleo; y los sistemas de pensiones en los diferentes niveles de gobierno (Stambleva, 2012). En el ámbito estructural el cambio se refleja en una mayor participación del sector privado y del mercado para lograr que los servicios públicos sean más eficientes; en el organizacional, con la introducción de novedosas formas de regulación, ya sea a través del establecimiento

de órganos reguladores, o bien, mediante la introducción de esquemas que permiten evaluar el desempeño como el presupuesto orientado a resultados y convenios de desempeño.

Bajo esta perspectiva la protección social de los migrantes comprende al menos cuatro aspectos: el acceso a un sistema formal de seguridad social en los países de origen y destino; la portabilidad de esos derechos; la existencia de condiciones de trabajo adecuadas; y el acceso a redes informales de apoyo para los migrantes y sus familias (Avato *et al.*, 2009). Claro, el último punto es fundamental para estas personas, ya que a través de la construcción de dichas redes y su fortalecimiento pueden disminuir los posibles riesgos de su situación, sobre todo aquellos que no tienen la documentación legal o se encuentran como irregulares, pudiendo servir no sólo como apoyo, sino también como una fuente de información confiable (Avato *et al.*, 2009).

El desarrollo y evolución de los sistemas de seguridad social se han visto influenciados no sólo por las características particulares del Estado, sino también por los mismos procesos de modernización que han afectado la relación entre el gobierno y los ciudadanos; esto genera un creciente interés por llevar a cabo estudios centrados principalmente en la búsqueda de instrumentos más eficientes para la prestación de los servicios públicos. Situación que cobra una especial relevancia a partir de los cambios demográficos. Un componente importante en las reformas de los sistemas de seguridad social es la coordinación entre las distintas agencias encargadas que no sólo generan beneficios en el país de destino, sino también en el de origen. Éstas afectan la coordinación y, por ende, el mercado laboral de la migración, sobre todo cuando se trata de pensiones y de salud (Stambolieva, 2012). En la actualidad, estas reformas se reconocen por generar un impacto en el empleo y además son, también, un vehículo importante para la integración de la población migrante al país de destino, sobre todo en cuestiones de salud (Carmel y Papadopoulos, 2011; Kaestner *et al.*, 2009; Hagan *et al.*, 2003).

El sistema de seguridad social en México y la relación con la población migrante

El sistema de seguridad social en México resulta ser una compleja red de instituciones y organismos en diversos niveles, con diferentes competencias y responsabilidades y cuyo diseño actual ha sido el resultado

no sólo de las recientes reformas, sino que también de las características del contexto económico y social. Estas reformas se caracterizan, entre otros elementos, por la fragmentación de sus principales componentes y por la inclusión de otras variables como la universalidad en la cobertura, nuevos organismos reguladores y financiadores y la búsqueda de mecanismos de coordinación para que los objetivos del sistema en su conjunto sean alcanzados.

En la década de los cuarenta se establece el inicio del sistema de seguridad social en el país con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) atendiendo a la población derechohabiente en el área de salud y pensiones principalmente y, por otro lado, con la Secretaría de Salud y Asistencia. Después, surgen otras instituciones para las fuerzas armadas como el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas (Issfam), o bien para los trabajadores de empresas como Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Este esquema se mantuvo durante muchos años hasta los noventa cuando, por un lado, se reformó el sistema de pensiones dando lugar a una mayor participación del sector privado, el traslado hacia cuentas individuales administrada por las afores, y nuevos organismos reguladores como la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro (Consar).

En el ámbito de la salud, las reformas han ocurrido desde la mitad de los noventa con la descentralización financiera y, años más tarde, con la creación del Sistema de Protección Social en Salud que incorporó una clara diferencia entre los organismos financiadores y los prestadores del servicio, propio de los esquemas de la NGP. Las reformas a los sistemas de salud y de pensiones generaron una mayor fragmentación del esquema regulatorio, debilidad institucional y poca coordinación entre las agencias responsables; de ahí que la respuesta actual busque la construcción de un sistema de seguridad universal asociado más a la Post-NGP y parecido a movimientos como el Joined-up-Government (JUG) y el Whole-of-Government (WOG) (Figueras y Culebro, 2012; Culebro y Arellano, 2012).

Reforma a los organismos de seguridad social y migración: la experiencia Noruega

Aun cuando Noruega se ha caracterizado por ser un actor sumamente renuente a iniciar procesos de modernización administrativa, sobre todo aquellos asociados a la NGP y que tienden a disminuir el tama-

ño y funciones del sector público (Olsen y Peters, 1996), es un país que en los últimos años ha iniciado profundas transformaciones en el diseño organizacional de sus esquemas de protección social, salud y migración; todos ellos con características muy importantes que los hacen muy diferentes aun con sus vecinos nórdicos. Estas reformas han impactado en varias esferas del sector público, pero son tres las áreas donde se ve reflejada esta transformación, la seguridad social conocida como NAV, el sector salud a través de la reforma en sus hospitales y la reforma organizacional de la agencia relacionada con la migración conocida, actualmente, como UDI; si bien todas ellas atienden a la población migrante de manera diferente, un elemento en común es que respondieron en su momento a problemas organizacionales tales como la falta de coordinación y la débil integración vertical y horizontal entre sí, y además están relacionadas con la población migrante, desde aquellas que buscan asilo hasta el éxodo laboral, incluso aquella de carácter irregular.

La reforma a la seguridad social o NAV operó a través de la fusión de varias organizaciones en diversos ámbitos como el sector central, regional y local, y con distintas funciones, competencias y poblaciones; de esta manera, se establecieron nuevas formas de colaboración y asociaciones; para la atención de los usuarios se desarrolló e implementó el número de ventanillas únicas en cada oficina del NAV (Byrkjeflot *et al.*, 2014). Esta transformación comenzó desde 2001 con la integración de las organizaciones encargadas del seguro de desempleo, pensiones y administración de los servicios sociales locales que pertenecían a diferentes ministerios con la intención de hacer más amigable el trato con los ciudadanos y más eficiente su función. También se le ha asociado a otro tipo de reformas de carácter integrado como el JUG y el WOG (Askim *et al.*, 2009), donde las principales contribuciones son: el modelo de asociación y la creación de ventanillas únicas que combinan diferentes niveles de gobierno (Fimreite y Lægreid, 2008).

En el terreno de la salud, Noruega ha llevado a cabo dos grandes procesos de mejora, en el primero, además de introducir elementos de la NGP, se trató de una reestructuración organizacional del sistema hospitalario buscando un enfoque más cercano al paciente (Byrkjeflot, 2005); para lograrlo, a partir del 2002 se descentralizaron muchas de las responsabilidades en los hospitales regionales y se organizaron en cinco áreas o autoridades regionales con la idea de que funcionaran de manera parecida a fideicomisos o empresas público-privadas. Median-

te la segunda reforma, el municipio adquirió mayor compromiso con el cuidado del paciente y se estableció un conjunto de incentivos económicos para la coordinación entre las organizaciones involucradas.

Con relación a la migración y la seguridad social existen, cuando menos, tres grandes divisiones. En primer lugar la de tipo laboral, que es para quienes tienen acceso a todos los servicios sociales; en segundo, para aquellos que buscan la reunificación familiar; y, finalmente, para la persona que solicita asilo o está en proceso de integración a uno o en carácter de refugiado; existe también un sector de migración irregular para el que no hay beneficios de seguridad social, aunque sí de salud, pero muy limitado (Christensen y Laegreid, 2009).

El área de migración ha dependido mucho del contexto internacional y se ha visto más restringida desde la mitad de la década de los setenta y, al igual que salud y pensiones, es objeto de una reestructuración de tipo organizacional, cuyo resultado fue una nueva agencia que pretendía fortalecer dos elementos importantes, la regulación sobre el fenómeno migratorio y una mejor integración vertical y horizontal (Byrkjeflot *et al.*, 2014; Christensen y Laegreid, 2009). En este sector, la organización encargada de regular y atender a la población migrante pasó por tres procesos de mejora administrativa, el primero ocurrió en 1988 y consistió en una especialización vertical, una estructura fragmentada; el segundo momento ocurrió con la creación de dos agencias; finalmente, la reforma de 2004 intentó buscar una mayor integración y control, aun cuando prevalecía una estructura más horizontal (Christensen *et al.*, 2007). En cada una de las etapas el peso e importancia de los actores políticos fue distinto, no obstante, en todas ellas persistieron los problemas de fragmentación y la dicotomía entre autonomía y control, así como la débil coordinación entre los organismos encargados de la protección social y la salud, con el de migración.

La transformación de seguridad social en Noruega relacionada con la migración se ha enfocado por un lado hacia un cambio organizacional y a los procesos de integración a la comunidad, así como para hacer más eficientes los servicios, aun cuando últimamente parecería acompañarse del tema de la seguridad interna. De esta manera, los problemas en el ámbito administrativo se han asociado a la posible tensión entre la autonomía y el control sobre la agencia (Askim *et al.*, 2015).

Migración y seguridad social a través de organizaciones de la sociedad civil

La migración internacional se ha convertido en un fenómeno de gran influencia en la realidad económica, política, social y cultural de los países de recepción debido al impacto que genera en las estructuras institucionales. Sin embargo, no sólo se ha vuelto un objeto de transformación, sino también de creación social al configurar una serie de ideas, valores e intereses en los lugares de origen y destino de los migrantes (Kearney, 1991).

Las organizaciones de migrantes (*Migrant Hometowns Associations*) que se formaron en las comunidades de mexicanos establecidos en Estados Unidos cobraron una creciente importancia a principios de la década de los noventa en ambos lados de la frontera (González Gutiérrez, 1995). Están conformadas principalmente por migrantes de primera generación que se identifican con un mismo lugar y/o cultura de origen en México (Orozco y Welle, 2005; Moctezuma, 2011; González Zepeda y Escala, 2014). Es a través de los vínculos generados entre las comunidades de origen y destino como establecen un “circuito migratorio transnacional” (Rouse, 1992), caracterizado por el conjunto de múltiples redes entrelazadas de relaciones sociales a través de las cuales se intercambian, organizan y se transforman las ideas, las prácticas y los recursos de los migrantes y no migrantes (Levitt y Glick-Schiller, 2004: 66). Dicho circuito se caracteriza por la serie de dispositivos simbólicos que procuran un sentido de identidad y pertenencia al tiempo que fortalecen los lazos de paisaje en condiciones adversas del éxodo.

En este sentido, las organizaciones de migrantes se han constituido como un mecanismo de coordinación y cooperación: por un lado, para brindar ayuda y protección a las nuevas personas que se aventuran en la búsqueda de más y mejores empleos en el país vecino; y por el otro, para transferir dinero y otros recursos a las comunidades de origen a fin de promocionar un bienestar equitativo y mejores condiciones en sectores considerados vulnerables como educación, salud y vivienda. La evolución de estas formas organizativas les ha permitido ser un fenómeno bastante extendido en las comunidades de mexicanos establecidas en Estados Unidos. Tal es su importancia y expansión que el gobierno mexicano impulsó, en los noventa, la creación de una agencia encargada de promover y coordinar el acercamiento con esta

gente que vive en el exterior e incorporarlos en las acciones y estrategias, cuyo objetivo principal era mejorar las condiciones sociales en las comunidades de origen y destino, el Programa para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME) (González Gutiérrez, 1995).

Lo anterior fue el resultado del apoyo de la actividad consular para la creación y consolidación de las organizaciones de migrantes dedicadas tradicionalmente a la extensión y fortalecimiento de las “redes migratorias” (Levitt, 2011), y al “envío de remesas colectivas” para la promoción del desarrollo local en las comunidades natales (Goldring, 2005; García Zamora, 2012). Y en los últimos años, estarían enfocadas en la “participación cívica y política” en las comunidades de destino (Fox y Gois, 2010).

Si bien es cierto que las organizaciones de oriundos han puesto mayor interés en el desarrollo y bienestar de las comunidades de origen, principalmente en sectores vulnerables como salud, educación y vivienda, también lo es que éstas se han convertido en un “instrumento multifacético” (Moctezuma, 2011), que permite fomentar la seguridad social necesaria para alcanzar esa vida digna y, paralelamente, aliviar los estadios de necesidades que acogen a sus comunidades de origen, caracterizadas por los altos índices de migración, pobreza e inequidad.

Sistemas de política pública y seguridad social impulsados desde la esfera gubernamental

Las organizaciones de migrantes mexicanos establecidas en los Estados Unidos son actores que promueven arduamente la seguridad social en las comunidades de destino e incluso en las de origen, donde promocionan una buena cantidad de obras materiales que son responsabilidad del gobierno mexicano.

Un ejemplo específico tiene que ver con el Programa 3x1 para Migrantes que vincula la participación de los clubes de oriundos y la inversión de las “remesas colectivas” para financiar obras y proyectos que impacten en el desarrollo y bienestar de las comunidades de origen. El objetivo de este plan es impulsar iniciativas corresponsables entre el gobierno y las organizaciones de migrantes para promocionar la inversión social en los lugares de alta migración y pobreza (Aparicio y Meseguer, 2010). La mayoría de los proyectos efectuados por dicho programa se enfocan en la construcción de infraestructura social básica; sin embargo, también se utiliza para los migrantes que regresan y

puedan iniciar un negocio en su localidad de origen, como un mecanismo para evitar el desempleo y nuevas migraciones.

En el terreno de la salud, se ha puesto en marcha el Sistema de Protección Social en Salud, mediante la incorporación de los migrantes y sus familias al Seguro Popular, en el cual, la afiliación puede realizarse en los consulados mexicanos en el extranjero; por otro lado, ya se inició con el programa de Seguro Popular para Migrantes.

Seguridad social desde la sociedad civil migrante organizada

Las organizaciones de migrantes funcionan como un instrumento de protección y apoyo, ya sea para conseguir un hogar, reencontrarse con familiares y amigos o bien, para encontrar un empleo. Es así como los clubes de oriundos han logrado establecer alianzas sólidas con otras organizaciones que tienen como objetivo principal generar cohesión social, luchar por los derechos humanos de los migrantes e integrar a las comunidades en las políticas públicas que permitan su desarrollo y bienestar.

Algunas organizaciones que colaboran con estas sociedades de mexicanos en Estados Unidos son la *Labor Council for Latin American Advancement* (LCLAA), que agrupa a trabajadores latinos y tienen el objetivo de empoderar a las comunidades de migrantes y apoyar esfuerzos que permitan alcanzar justicia económica y social para los trabajadores; la *League of United Latin American Citizens* (LULAC), es de origen hispano y es la más antigua y con mayor membresía en Estados Unidos, tiene el propósito de impulsar mejores condiciones económicas, educativas y de salud, así como defender los derechos civiles de los estadounidenses de procedencia hispana (Heredia, 2010; Bada *et al.*, 2006). En el caso de México, los consulados trabajan y apoyan las iniciativas de la Lulac a través del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME); otra organización a través de la cual los grupos de migrantes mexicanos y latinos pueden beneficiarse en distintos rubros es la *Mexican-American Legal Defense Fund* (MALDEF), que juega un papel sumamente importante en la defensa de los intereses de dichas comunidades y en la promoción de la educación. De acuerdo con Heredia (2010: 330):

(...) la misión de Maldef es promover políticas públicas sanas, leyes y programas que salvaguarden los derechos civiles de 45 millones de latinos

que viven en Estados Unidos, así como empoderar a la comunidad latina. El trabajo de Maldef se concentra en empleo, educación, inmigración, acceso político, idioma y temas de equidad en torno a recursos públicos.

Es bien sabido que las organizaciones latinas se interesan en proteger los derechos civiles y políticos de los suyos en el país vecino, pero también en atender situaciones que preocupan a los migrantes mexicanos que han desarrollado una relación más cercana con organizaciones lideradas por migrantes. Por ejemplo, para Maldef la importancia de la sinergia entre estas personas es crucial para generar esfuerzos en la definición de políticas, respeto de los derechos humanos, e incluso, para beneficiarse de programas que les permitan desarrollar otras capacidades, pues estas comunidades son una forma de organización que ha creado un movimiento social importante en el contexto estadounidense (Fox y Gois, 2010; Heredia, 2010).

Otra organización que mantiene alianza con las comunidades oriundas de migrantes es la *National Alliance Of Latin American and Caribbean* (NALACC), que tiene como propósito mejorar la calidad de vida de los migrantes tanto en su lugar de origen como en el de destino. Asimismo, busca el fortalecimiento de las organizaciones de migrantes —su participación cívica y democrática— para que puedan abogar de manera eficaz por las políticas migratorias a nivel local, estatal, nacional y transnacional que les garanticen mejores condiciones de vida (NALACC, 2014; Heredia, 2010).

En el mismo sentido la *National Association of Latino Elected Officials* (NALEO) promueve la participación política de la comunidad migrante en Estados Unidos. Esta organización tiene el propósito de integrar a los latinos en la sociedad política americana, además de ofrecer oportunidades de desarrollo profesional y llevar a cabo la promoción de una agenda de trabajo que beneficie la participación política (NALEO, 2014; Bada *et al.*, 2006).

Finalmente, la *National Council of La Raza* (NCLR), una de las más grandes que promueven los derechos civiles y la defensa de la comunidad hispana en Estados Unidos. Ésta cuenta con más de 300 organizaciones comunitarias para lograr su misión, que es el análisis de políticas y defensa de los derechos de los migrantes, a través de una perspectiva latina concentrada en cinco áreas principales: derechos civiles, inmigración, educación, empleo y estado económico y salud. Además, proporciona asistencia para mejorar las oportunidades de desarrollo para las familias de los afiliados (NCLR, 2014).

Como se puede apreciar en los ejemplos anteriores, la participación ciudadana, aunque parezca igual en el ámbito individual, puede ser muy desigual en el de organización, incluso con importantes consecuencias para el empoderamiento relativo de la comunidad migrante. Por lo tanto, no resulta sorprendente que los mexicanos se hayan involucrado en formas transnacionales de organización: los clubes de oriundos y, luego entonces, en formas étnicas de organización: representadas por organizaciones nacionales como Lulac, Naleo y Maldef (Bada *et al.*, 2006).

Si bien son varias las instituciones del tercer sector que se han preocupado por la cohesión y seguridad social de los migrantes latinos y, en especial, mexicanos en Estados Unidos, las aquí citadas son las más influyentes y reconocidas. En este sentido, la razón del presente artículo se ha centrado en la dimensión de la sociedad civil que alienta a los migrantes y actores potenciales, como los gobiernos, para reconocer a las organizaciones a través de las cuales los migrantes han construido su auto-representación (Fox y Gois, 2010: 83), como una base que les permite acceder a servicios que muchas veces les son negados en ambos países por su estatus migratorio. Así, surgen nuevos caminos para expresar el compromiso que tienen estas organizaciones con las comunidades que las vieron nacer y donde, a través de la acción colectiva, propician mejores condiciones sociales y de bienestar.

Conclusiones

Este artículo estudió los diversos instrumentos de política pública a partir de las reformas inspiradas en la NGP en los sistemas de bienestar social; por ejemplo, en el caso de Noruega y, a manera de contraste, el énfasis en las transformaciones se centró en la reorganización y cambio estructural de los principales organismos, dando lugar a un nuevo diseño institucional, tanto en la seguridad social como en el ámbito de la migración; en el primero, la provisión y uso de los servicios de la protección social pasan necesariamente por un proceso de integración en el que los migrantes lo asimilan de forma distinta (Skiveness *et al.*, 2014). Por otro lado, los diversos procesos de modernización asociados a la NGO han dejado de lado a un sector que cada vez toma más fuerza, y que, paradójicamente, su desarrollo se da a partir de los fracasos de muchas de estas reformas, como es el caso de la población migrante en el origen y destino.

El debate pareciera llegar a varias contradicciones, por un lado hay un creciente interés en el estudio de los fenómenos migratorios no sólo por la importancia que tienen para la economía y la política, sino también porque con el paso del tiempo se redefinen las sociedades y, por el otro, el aparente olvido de este sector en las reformas a la seguridad social; lo que se construyen novedosos esquemas de protección, ya sea desde la política pública con el apoyo de varios niveles de gobierno, o bien a través de organizaciones de migrantes como una forma de representar las redes transnacionales que les sirven como mecanismo de solidaridad y ayuda entre su origen y destino. Estas formas de organización interactúan con otras organizaciones con las que colaboran y han consolidado una sociedad civil migrante cuyo propósito es mejorar las condiciones de la población. Encontramos, de esta manera, que la institucionalización de la participación ciudadana y el involucramiento del tercer sector ha logrado convertirse en un factor de éxito para la implementación de programas sociales, más allá de cualquier intento de re-organización.

La contribución se ha enfocado en presentar una combinación de política comparada con enfoques organizacionales-institucionales para abrir una nueva agenda de investigación en los sistemas de bienestar social y la política pública y el fenómeno de la migración. Entre otros elementos, esto da lugar a dirigir la atención hacia la interdependencia institucional en la medida en que los programas sociales tienden a operar dentro un hogar institucional, donde la coordinación y la capacidad institucional son determinantes para su éxito.

Referencias bibliográficas

Anckar, Carsten (2008) "On the applicability of the most similar systems design and the most different systems design in comparative research", en *International Journal of Social Research Methodology*, vol. 11 (5), pp. 389-401.

Aparicio, Javier y Covadonga Meseguer (2010) "La economía política de las remesas colectivas: el Programa 3x1 en los municipios mexicanos", en Jorge Durand y Jorge A. Schiavon (eds.), *Perspectivas migratorias. Un análisis interdisciplinario de la migración internacional*, México: CIDE, pp. 393-431.

Askim, Jostein; Tom Christensen y Per Lægveid (2015) "Accountability and performance management: the Norwegian hospital, welfare, and im-

migration administration", en *International Journal of Public Administration*, vol. 38, núm. 13, pp. 971-982.

Askim, Jostein; Tom Christensen, Anne Lise Fimreite and Per Læg Reid (2009) "How to carry out joined-up government reforms: lessons from the 2001-2006 Norwegian welfare reform", en *International Journal Of Public Administration*, vol. 32, núm. 12, pp. 439-456.

Avato, Johana; Johannes Koettl y Rachel Sabates-Wheeler (2009) *Definitions, good practices, and global estimates on the status for social protection of international migrants*. pp. 51. Disponible en <http://siteresources.worldbank.org/SOCIALPROTECTION/Resources/SP-Discussion-papers/Labor-Market-DP/0909.pdf>

Bada, Xóchitl; Jonathan Fox y Andrew Selee (coords.) (2006) *Al fin visibles. La presencia cívica de los migrantes mexicanos en los Estados Unidos*, Washington, D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

Byrkjeflot, Haldor; Tom Christensen y Per Læg Reid (2014) "The many faces of accountability: comparing reforms in welfare, hospitals and migration", *Scandinavian Political Studies*, vol. 37, núm. 2, pp. 171-195.

Byrkjeflot, Haldor (2005) *The rise of a health care state? recent health care reforms in Norway*, Bergen: Rokkasente.

Carmel E. Cerami y Theodoros Papadopoulos (eds.) (2011) *Migration and welfare in the new Europe social protection and the challenges of integration*, Bristol: The policy press, pp. 85-101.

Christensen, Tom; Per Læg Reid y Richard Normann (2007) "Organizing immigration a comparison of New Zealand and Norway", en Christensen y Læg Reid (eds.), *Transcending new public management*, Ashgate.

Culebro, Jorge y David Arellano (2012) "Reformas a los sistemas de seguridad social. Lecciones desde una visión organizacional", en *Revista Reforma y Democracia. CLAD*.

Figueras, Victor y Jorge Culebro (2012) "Transferencia de lecciones y regulación. La reforma al sistema de pensiones en México", en *Revista de Estudios Gerenciales*, vol. 28 (122).

Fimreite, Anne Lisse y Per Læg Reid (2008) "Reorganizing the welfare state administration: partnership, networks and accountability", en *Working Paper*, The rokkan centre.

Fox Jonathan y William Gois (2010) "La sociedad civil migrante: diez tesis para el debate", en *Migración y Desarrollo*, 15(7), pp. 81-128.

García Zamora, Rodolfo (2012) *Crisis, migración y desarrollo. Los actores sociales y el reto de las nuevas políticas públicas en México*, Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas.

Goldring, Luin (2005) "Implicaciones sociales y políticas de las remesas familiares y colectivas", en Raúl Delgado Wise y Beatrice Knerr (coords.),

Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional en México, Zacatecas: UAZ, Miguel Ángel Porrúa, pp. 67-92.

González Gutiérrez, Carlos (1995) "La organización de los inmigrantes mexicanos en Los Ángeles", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, (46), pp. 59-101.

González Zepeda, Carlos y Luis Escala Rabadán (2014) "Modelos organizativos e isomorfismo institucional entre asociaciones de migrantes michoacanos en Los Ángeles, California", en *Migración y Desarrollo*, 12 (2), pp. 91-122.

Hagan, Jaqueline; Néstor Rodríguez; Capps Randy y Nikka Kabiri (2003) "The effects of recent welfare and immigration reforms on immigrants. Access to health care", en *International Migration Review*, 37, pp. 444-463.

Heredia Zubieta, Carlos (2010) "La incidencia política de las comunidades de migrantes y de las organizaciones de oriundos mexicanos en Estados Unidos", en Jorge Durand y Jorge A. Schiavon (eds.), *Perspectivas migratorias. Un análisis interdisciplinario de la migración internacional*, México: CIDE, pp. 321-353.

Hudson, Bob (2004) "Analysing networks partnerships", en *Public Management Review*, 6:1, pp. 75-94.

Hupe, Peter y Harald Saetren (2015) "Comparative implementation research: direction and dualities", en *Journal of comparative analysis*, vol. 17 (2), pp. 93-102.

Kaestner, Robert; Jay A. Pearson; Danya Keene y Arline Geronimus (2009) "Stress, allostatic load, and health of mexican immigrants", en *Social Science Quarterly*, 90(5), pp. 1089-1112.

Kearney, Michel (1991) "Borders and boundaries of state and self at the end of empire", en *Journal of Historical Sociology*, 4 (1), pp. 52-74.

Levitt, Peggy (2011) "A transnational gaze", en *Migraciones Internacionales*, 6 (1), pp. 9-44.

Levitt, Peggy y N. Glick-Schiller (2004) "Perspectivas internacionales sobre migración: conceptualizar la simultaneidad", en *Migración y Desarrollo*, Segundo semestre, pp. 60-91.

March, Joahn y Johan P. Olsen (1996) "Institutional perspectives on political institutions. Governance", vol. 9, pp. 247-264.

March, Johan y Johan P. Olsen (1983) "The new institutionalism: organizational factors in political life", en *American Political Science Review*, 78, pp. 734-749.

Moctezuma Longoria, Miguel (2011) *La transnacionalidad de los sujetos. Dimensiones, metodologías y prácticas convergentes de los migrantes mexicanos en Estados Unidos*. Zacatecas: UAZ, Miguel Ángel Porrúa.

North, Douglas (1981) *Structure and change in economic history*, New York: Norton, pp. 228.

Oliver, Christne (1990) "Determinants of interorganizational relationships: integration and future directions", en *The Academy of Management Review*, vol. 15, núm. 2, pp. 241-265.

Olsen, Johan P. (1983) *Organized Democracy*, Bergen: Universitetsforlaget.

Olsen, Johan y Guy Peters (1996) *Lessons from experience. Experiential learning in administrative reforms in eight democracies*, Oslo: Scandinavian University Press.

Orozco, Manuel y Katherine Welle (2005) "Hometown associations and development: ownership, correspondence, sustainability, and replicability", en B. Merz (comp.), *New patterns for Mexico: observations on remittances, philanthropic giving and equitable development*, United States: Harvard University.

Peters, B. Guy (1998) "Managing horizontal government: the politics of co-ordination", en *Public Administration*, vol. 76, núm. 2, pp. 295-311.

Ramírez, Edgar (2016) *Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas. Aproximaciones y casos*. México. CIDE.

Rose, R. y W. J. M. Mackenzie (1991) "Comparing forms of comparative analysis", en *Political Studies*, vol. 39, pp. 446-462.

Rouse, Roger (1992) "Making sense of settlement: class transformation, cultural struggle, and transnationalism among mexican migrants in the United States", en *Annals of New York Academy of Science*, 645 (2), pp. 25-52.

Saetren, Harald (1985) "Comparative public policies: some methodological and theoretical notes from a scandinavian research project", en *European Journal of Political Research*, 13 (2), pp. 227-234.

Stamboleva, Marija (2012) *Labor migration and social security coordination-effects on welfare in countries of origin and destination*, ERSTE Foundation, Fellowship for Social Research.

Vancoppenolle, Diederik; Harald Saetren y Peter Hupe (2015) "The politics of policy design and implementation: a comparative study of two Belgian service voucher programs", en *Policy Analysis: Research and Practice*, vol. 17, pp. 157-173.

Sitios de Internet consultados

National Alliance of Latin American and Caribbean (NALACC) (2014) *Historia*. Disponible en <http://nalacc.org/es/acerca-de-nalacc/historia/> (consultado el 11 de enero de 2014).

National Association of Latino Elected Officials (NALEO) (2014) *Programas*. Disponible en <http://www.naleo.org/services.html> (consultado el 11 de enero de 2014).

National Council of La Raza (NCLR) (2014) *Programas*. Disponible en http://www.nclr.org/index.php/issues_and_programs/ (consultado el 11 de enero de 2014)

Resumen curricular de los autores

Carlos Alberto González Zepeda

Candidato a Doctor en Ciencias Sociales y Humanidades por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Cuajimalpa, Ciudad de México; Maestro en Desarrollo Regional por El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México; Licenciado en Administración por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Cuajimalpa. Coordinador del Seminario en Estudios Multidisciplinarios sobre Migración Internacional (SEMMI-UAM). Líneas de investigación: Migración México-Estados Unidos, políticas migratorias, migración, remesas y desarrollo, estudios transnacionales, estudios organizacionales e institucionales.

Dirección electrónica: carlosgonzalezzepea@gmail.com

Jorge Enrique Culebro Moreno

Doctor por Universidad de Bergen, Noruega; Maestro en Administración Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas; Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México; Licenciado en Periodismo por la EPCSG. Profesor-investigador del Departamento de Estudios Institucionales, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Cuajimalpa. Coordinador del Proyecto sobre Coordinación, Regulación y Transformación Institucional. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II. Perfil Promep. Líneas de investigación: regulación, reformas a los sistemas de seguridad social, análisis institucional-organizacional, reforma administrativa.

Dirección electrónica: jcmoreno@correo.cua.uam.mx