



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

**LOS DESAFÍOS DE LA COORDINACIÓN
INTERGUBERNAMENTAL: LA ATENCIÓN A
MIGRANTES MEXICANOS DEPORTADOS EN EL
ESTADO DE BAJA CALIFORNIA**

Tesis presentada por

Inès Laure Balança

para obtener el grado de
MAESTRA EN DESARROLLO REGIONAL

Tijuana, B. C., México
2016

CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Director(a) de Tesis:

 Dr. Rafael G. Alarcón Acosta

Aprobada por el Jurado Examinador:

1. _____

2. _____

3. _____

Agradecimientos

Agradezco mucho al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por el apoyo económico recibido durante estos dos años de formación académica y por dar la oportunidad a estudiantes extranjeros como yo de estudiar en México en condiciones tan favorables. Asimismo, extiendo mi agradecimiento a El Colegio de la Frontera Norte por acogerme como estudiante y ofrecerme una formación académica de calidad y por la amabilidad de su personal.

Quiero agradecer a mi comité, y muy especialmente a mi director de tesis el Dr. Rafael Alarcón, no sólo por dirigir mi tesis y apoyarme a lo largo del proyecto, sino también por confiar en mi trabajo y darme la libertad de avanzar a mi ritmo. Muchas gracias a mis lectores Dr. Ramos y Dr. Moreno por compartir su conocimiento de la administración mexicana y de la atención a migrantes en Baja California, por sus recomendaciones y su reactividad siempre que he tenido dudas y preguntas.

Gracias a la Dra. Adriana Sletza Ortega de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla por sus consejos y por compartir información de sus investigaciones conmigo.

De manera especial quisiera agradecer a mis compañeros de maestría por esos dos años juntos, y particularmente a mis compañeros del grupo de trabajo Nallely, Mateo, Chely y Anel por su dedicación, constancia, y el nivel de motivación que siempre brindaron. Gracias a Alondra por su entusiasmo. Gracias también a Erika por acompañarme y apoyarme en estos últimos meses de trabajo.

Gracias finalmente a todas las personas, funcionarios públicos, políticos, activistas que me regalaron su tiempo y compartieron conmigo su experiencia.

Resumen

La respuesta gubernamental ante los efectos de las deportaciones y el regreso masivo de mexicanos desde Estados Unidos ofrece un espacio de investigación ideal para examinar las formas con las cuales los tres órdenes de gobierno y sus respectivas dependencias trabajan de forma transversal e intersectorial. Este trabajo tiene como objetivo central analizar los procesos de interacción entre actores gubernamentales involucrados en el proceso de asistencia a los mexicanos deportados por las autoridades estadounidenses en el estado de Baja California que representa un caso muy ilustrativo por el alto número de repatriados que recibe en su territorio. Este trabajo se fundamenta en dos ejes principales: la caracterización del tipo de interacción entre los actores gubernamentales involucrados en la atención a deportados y el análisis de los obstáculos a la coordinación. Esta investigación de carácter cualitativo se enfoca en Tijuana y Mexicali, los dos principales puntos de repatriación del estado. A través de entrevistas semi-estructuradas con servidores públicos, políticos, y actores de la sociedad civil, así como un análisis documental extenso, se exploran cinco dimensiones retomando el modelo de Thomson y Perry (2006): gobernanza, administración, autonomía organizacional, mutualidad y normas de capital social para identificar las razones por las cuales este sector no logra pasar del nivel de cooperación a un nivel de coordinación de sus acciones. Un hallazgo importante muestra que, a pesar de las estrategias y esfuerzos al nivel local, las características estructurales de la organización gubernamental y administrativa mexicana impiden llegar a un grado de coordinación.

Palabras claves: deportación/repatriación, cooperación intergubernamental, coordinación, gestión transversal

Abstract

The Mexican government response to the effects of the deportations and the massive return of Mexicans from the United States offers an ideal research area to examine the ways in which the three levels of government and their corresponding agencies worked in a transversal and intersectoral manner. This work aims at analysing the interaction processes between governmental actors involved in the process of bringing assistance and social care to Mexicans deported by US authorities in the state of Baja California, a very illustrative case due to the high number of returnees coming through this particular state. This work is divided in two main parts: a first one characterising the interactions between governmental actors involved and a second part analysing the obstacles to coordination. This qualitative research focuses on Tijuana and Mexicali, the two main deportation points in the state of Baja California. Through semi-structured interviews with public servants, politicians, and actors of the civil society, as well as an extensive document analysis, five dimensions are explored following the model of Thomson and Perry (2006): governance, administration, organizational autonomy, mutuality and norms of social capital to identify the reasons why this sector fails to coordinate its actions. An important finding shows that, despite the efforts and strategies at the local level, the structural characteristics of the Mexican governance and administrative organization prevent reaching a level of coordination.

Key words: deportation, intergovernmental cooperation, coordination, cross-cutting management

ÍNDICE GENERAL

Introducción.....	1
Capítulo I. La acción gubernamental a favor de los repatriados: actores e iniciativas.....	13
1. Características de las Repatriaciones por la Frontera Norte:.....	13
2. Respuesta Institucional y Actores (2007-2015).....	18
2.1 Respuesta normativa y estratégica.....	19
2.2 Las iniciativas puestas en marcha.....	26
Capítulo II: Caracterización de las interacciones gubernamentales en torno a la atención a deportados.....	42
1. Planteamiento teórico.....	42
1.1 Introducción.....	42
1.2 Cooperación.....	47
1.3 Coordinación.....	48
1.4 Colaboración.....	49
2. Hallazgos.....	52
2.1 Diseño.....	52
2.2 Formalidad de los acuerdos.....	53
2.3 Autonomía organizacional.....	54
2.4 Personal clave.....	54
2.5 Intercambio de información.....	55
2.6 Toma de decisión.....	55
2.7 Resolución de conflictos.....	56
2.8 Asignación de recursos.....	57
2.9 Pensamiento sistémico.....	58
2.10 Confianza.....	59
2.11 Síntesis.....	59
Capítulo III. Los obstáculos a la coordinación: Dimensiones estructurales... 61	61
1. Dimensiones de análisis: elementos estructurales.....	61
1.1 Definición de conceptos.....	61
1.2 Elementos contextuales: Federalismo y relaciones intergubernamentales en México. 67	67

1.3	Otros casos de política social transversal en México	70
1.4	La administración pública mexicana: permanencias y evoluciones	72
2.	Nota Metodológica	74
3.	Hallazgos	75
3.1	Dimensión de Gobernanza: los obstáculos al nivel macro	76
3.2	El Consejo Estatal de Atención al Migrante: ¿una posible entidad de coordinación? ..	78
3.3	Dimensión Administrativa: falta de recursos y rotación del personal	82
3.4	Dimensión de Autonomía: los espacios de intervención al nivel local	85
	Capítulo IV: Las dimensiones endógenas de la coordinación: Mutualidad y	
	Capital Social	88
1.	Introducción	88
2.	Definiciones	88
2.1	Mutualidad	89
2.2	Capital Social	90
3.	Mutualidad, Capital social y Colaboración en el ámbito intergubernamental	93
4.	Territorialidad	94
5.	Metodología	95
6.	Hallazgos	97
6.1	Dimensión de Mutualidad	97
6.2	Normas de capital social	105
	Conclusiones	111
	Bibliografía	116
	Anexos	126
Anexo i.	Lista de acrónimos	126
Anexo ii.	Estados de origen de los deportados (elaboración propia con base en datos de la UPM)	127

Índice de gráficas, tablas y cuadros

Gráficas

Gráfica 1.1 Número total de eventos de repatriación a México (Frontera Norte y D.F.) 2001-2015	15
Gráfica 1.2 Número de eventos de repatriación por Estado fronterizo durante el periodo de estudio	15
Gráfica 1.3 Número de eventos de repatriación en los puntos de recepción Baja Californianos estudiados	16
Gráfica 1.4 Proporción de repatriados recipientes del PRH en 2011 por entidad federativa	28
Gráfica 1.5 Proporción de repatriados recipientes del PRH en 2014 por entidad federativa	28

Tablas

Tabla 1.1 Estados de origen de los repatriados. Comparativo 2010-2015	17
Tabla 1.2 Estados de origen de los repatriados. Comparativo 2010-2015 para los estados de la frontera norte.....	17
Tabla 1.3 Eventos de Repatriación y Apoyos otorgados 2010-2015	27
Tabla 1.4 Número de apoyos otorgados a repatriados con el Programa “Repatriados Trabajando” 2005-2015	31
Tabla 1.5 Presupuesto del Fondo de Apoyo a Migrantes 2009-2015.....	32

Cuadros

Cuadro 1.1 Capítulo decimo del reglamento de la Ley de Migración - Repatriación.....	20
Cuadro 1.2 Capitulo Quinto de la Ley de Población.....	21
Cuadro 1.3 Correspondencia por línea de acción de la Estrategia 1. 2 de las instituciones participantes en la ejecución del Programa Especial de Migración 2014-2018	24
Cuadro 1.4 Correspondencia por línea de acción de la Estrategia 4. 6 de las instituciones participantes en la ejecución del Programa Especial de Migración 2014-2018	25
Cuadro 1.5: Lista de acciones financiadas por el Fondo de Apoyo a Migrantes 2013 en California	33
Cuadro 1.6 Repartición de la inversión FAM 2013 en Baja California por categoría de gasto	34
Cuadro 1.7: Artículos del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación	38
Cuadro 2.1: Elementos de distinción entre Cooperación, Coordinación, y Colaboración (McNamara, 2012).....	51
Cuadro 2.2 Síntesis de las características de las interacciones intergubernamentales en el ámbito de la atención a deportados en Baja California	59
Cuadro 4.1 Comparación de los objetivos y ejes de acción relativos a la atención de los connacionales deportados	103

Introducción

La expansión acelerada de los fenómenos relacionados con las migraciones internacionales ha convertido el tema de los movimientos de población en una problemática mayor en el campo de las relaciones internacionales. Aunque no sea un fenómeno nuevo, tanto las migraciones por razones económicas como las migraciones forzadas por conflictos o situaciones de urgencia, se han agregado a los nuevos retos típicamente asociados a la globalización. La movilidad de las personas, las problemáticas sociales, económicas y de seguridad nacional que implica, representa efectivamente un reto importante para los Estados de recepción y de origen de los migrantes. Además, las complejas situaciones asociadas a la migración afectan las posibilidades de anticipar, regular o gestionar los flujos aún para los aparatos gubernamentales más innovadores y eficientes.

A pesar de la existencia de esas tensiones, la ciencia política, y los estudios de la administración pública no han demostrado mucho interés por el tema migratorio. Hasta el final del siglo veinte, muy poco se había escrito sobre las relaciones entre poder político, burocracia y migración (Massey, 1999: 303). Desde entonces, el tema ha ganado más importancia y si bien la investigación se ha desarrollado a nivel internacional, ha guardado un enfoque descriptivo y de contrastación entre sistemas o programas. Por el lado de los países receptores, la atención se ha enfocado en el control de la inmigración y la normatividad vigente, y, por otra parte, en los países de emigración se han analizado las diferentes estrategias de vinculación con la diáspora para fomentar el desarrollo en las regiones de expulsión de migrantes (Bretell y Hollifield, 2000).

Antes de llegar a las observaciones comparativas sobre los resultados de los procesos de decisión política de adaptación o mitigación de los efectos de la migración, se puede analizar cómo tales efectos provocan “*wicked problems*” para los Estados, es decir, problemas sin formulación aceptada de forma generalizada y sin solución definitiva (Head y Alford, 2015:714). En efecto, a través de los *wicked problems* se puede estudiar las capacidades de los gobiernos para adaptarse a nuevas problemáticas y manejar la transversalidad y el carácter sistémico de estas problemáticas. El *wicked problem* está generalmente conformado por un entramado de sub-problemas, los cuales pueden pertenecer a diferentes sectores o sub-sectores y por tanto corresponder a diferentes áreas de gobierno, jurisdicciones o niveles de jerarquía (Weber y Khademian, 2008).

La respuesta de los gobiernos ante los efectos de las migraciones internacionales nos ofrece así un espacio de investigación ideal para observar y analizar las formas con las cuales se desarrolla colectivamente la comprensión de una situación compleja, así como una estrategia de intervención y la ejecución de la misma. Desde esta perspectiva, los flujos de emigración, de migración de tránsito y de retorno que tienen lugares en un país como México representan un triple desafío para su gobierno y su aparato administrativo.

Ante estos desafíos ligados al tema migratorio, encontramos poblaciones, regiones y respuestas muy diversas. En consecuencia, se propuso enfocar nuestros esfuerzos en la cuestión de la atención a mexicanos expulsados después de su detención por las autoridades estadounidenses. Al inicio de esta investigación identificamos efectivamente una configuración particular en México con una mayor preocupación gubernamental sobre la gestión de la migración y cómo asegurar mejor el respeto a los derechos humanos de las poblaciones migrantes. Sin embargo, a pesar de introducir el tema migratorio en la agenda política, predominó una doble dinámica entre la voluntad de acción enunciada por los actores gubernamentales y la realidad del trabajo asociado, las tensiones para lograr consensos y juntar recursos financieros y técnicos al nivel regional en el ámbito de la atención a connacionales deportados.

Entendemos que el alcance de los programas y las acciones en favor de los deportados depende en gran parte de la capacidad de esos actores gubernamentales múltiples de intercambiar información, dialogar para llegar a consensos, formar sinergias y trabajar juntos a lo largo del ciclo de diseño e implementación de las acciones. En consecuencia, surgió una interrogante general sobre la dinámica de coordinación y colaboración, sus componentes, incentivos y obstáculos en el área de atención a los emigrantes repatriados, y las razones detrás del cambio o permanencia de esa dinámica.

Como se ha señalado previamente, la atención a mexicanos deportados es por esencia multi-sectorial y existen pocos casos de estudios parecidos que nos permitan analizar a una escala reducida el trabajo conjunto de dependencias de gobierno tan diversas y sus interacciones. Por tanto, se planteó que una investigación enfocada en la atención a migrantes deportados (en sus dos vertientes: “retornados” arrestados cerca de la frontera y “removidos” arrestados en el interior del país) ofrece un campo adecuado para observar los intentos de colaboración entre actores gubernamentales y las causas detrás del éxito o el fracaso de estos intentos. Además, al enfocarnos en la dinámica regional que puede influir

en estos procesos y facilitar o impedir las sinergias, se buscó identificar y poner de relieve elementos propios al estado de Baja California, los cuales nos pueden ofrecer indicios sobre las necesarias adaptaciones de las políticas federales y sus estrategias de coordinación interinstitucional a las características específicas de cada entidad federativa mexicana.

Para estudiar a detalle esos procesos de interacción entre actores gubernamentales involucrados en el proceso de asistencia a los migrantes deportados o removidos, se propone entonces retomar dentro de los estados fronterizos el ejemplo de Baja California que representa un caso muy ilustrativo por la intensidad y el carácter constante de las repatriaciones en su territorio, y contestar las siguientes preguntas de investigación:

1) ¿Cómo se caracterizan las interacciones entre las dependencias gubernamentales que atienden a los connacionales deportados?

2) ¿En qué medida estos procesos de interacción pueden ser influidos por condiciones específicas del estado de Baja California?

Los objetivos específicos de investigación, resultantes de estas dos preguntas, son en primer lugar caracterizar la estructura institucional intergubernamental y su nivel de interacción. Es decir, identificar a los actores de la política de atención a los migrantes, sus acciones, y las redes de cooperación entre ellos; así como tratar de delimitar los mecanismos formales/informales existentes de cooperación, coordinación o colaboración en el sector de la atención a los migrantes retornados. Después, en un segundo momento, observar los incentivos/obstáculos existentes al nivel nacional como al nivel territorial. Para ello, buscamos explorar la manera con la cual los incentivos/obstáculos están producidos al nivel del territorio, en este caso Baja California, o al nivel estructural /nacional.

La hipótesis central que guía este trabajo es la siguiente: los mecanismos al nivel territorial relacionados con mutualidad y normas de capital social tienen una importancia equivalente a las estructuras de gobernanza y administrativa existentes al nivel nacional.

Para desarrollar esta investigación se propuso estudiar los esfuerzos de incremento en la coordinación y colaboración durante el periodo específico 2007-2015. La justificación detrás de este marco temporal no reside en los flujos de repatriaciones, ya que iniciaron

anteriormente a 2007, sino en el inicio del primer intento de coordinación inter-institucional al nivel federal a finales de 2007.

Dentro de la población de cinco estados fronterizos receptores de repatriados seleccionamos el estado de Baja California como zona de estudio por su larga trayectoria como región de retorno para los emigrantes deportados por las autoridades estadounidenses. Ese perfil histórico implica que el estado dispone ya de un mayor tejido de instituciones que se dedican a apoyar a los repatriados y no está enfrentando un fenómeno nuevo. Además, cabe recordar que el primer programa intergubernamental de Repatriación Humana empezó como programa piloto en Baja California a finales de 2007 como mencionado anteriormente (Moreno, 2010). En consecuencia, tenemos condiciones favorables para la observación de las interacciones entre niveles de gobierno y sus respectivas dependencias.

Estudiar Baja California en lugar de Tamaulipas por ejemplo nos permite efectivamente limitar el peso de la variable temporal que afecta necesariamente el nivel de cooperación entre actores. Por su larga trayectoria como región de recepción de personas deportadas, Tijuana ya posee un tejido asociativo y actores políticos y administrativos que llevan una década o más trabajando en la ciudad. En consecuencia, las eventuales observaciones de colaboración limitada podrán difícilmente estar causadas por el carácter reciente del fenómeno.

Cabe señalar que si bien Baja California se distingue de otras entidades federativas fronterizas por su relación cercana con los procesos migratorios y las deportaciones en particular, no presenta características socioeconómicas muy diferentes de los otros estados fronterizos. Así pues, un primer acercamiento general a la región fronteriza nos permite observar similitudes entre los cinco estados receptores de emigrantes repatriados. Por ejemplo, todos los niveles del Índice de Desarrollo Humano son muy altos, así como los índices de marginalización son bajos o muy bajos (PNUD 2010; CONAPO, 2011). Observamos igualmente que a pesar de la recepción de migración interna y de migración de retorno forzada, el CONEVAL indica que Baja California no presenta los niveles de pobreza más altos (CONEVAL, 2011). Ese indicador medido en 2010, después de una crisis económica para la economía fronteriza y durante una gran ola de deportaciones, nos deja percibir una cierta capacidad del tejido socioeconómico local para absorber los choques.

Si nos enfocamos ahora en los dos municipios de Baja California en los cuales se ubican los puntos de repatriación más usados¹, no encontramos contrastes marcados. Si bien el municipio de Tijuana presenta una población mucho más alta que el municipio de Mexicali, y es uno de los municipios más poblados del país, ambos municipios tienen indicadores socio-económicos similares: un Indicador de Desarrollo Humano Municipal muy alto, índices de marginalización muy bajos y un porcentaje similar de población en situación de pobreza (CONEVAL, 2011). Como capital del estado de Baja California, Mexicali dispone de una gran parte del aparato burocrático estatal mientras Tijuana sigue siendo la capital económica y cultural de Baja California.

A nivel político, observamos un cierto grado de similitud ya que ambos municipios tuvieron presidentes municipales del mismo partido en tres ocasiones, solamente en 2013 votaron por partidos distintos. De 2004 a 2007 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) gobernó en ambos municipios, siguió el Partido Acción Nacional (PAN) de 2007 a 2010, más adelante ambos municipios conocieron un regreso hacia un liderazgo Priista de 2010 a 2013. Finalmente, de 2013 a 2016 solamente Mexicali conoció una alternancia política con una coalición encabezada por el PAN. Adicionalmente, notamos la gran continuidad en la gestión del estado por el PAN desde finales de los años Ochenta lo que puede potencialmente tener impactos sobre el personal técnico y administrativo estatal, así como la coherencia y consistencia en las políticas desarrolladas por el estado para los repatriados.

Otro elemento que poseen ambos municipios y que los distingue del resto de los municipios fronterizos es su nivel de deuda que puede limitar su posibilidad de iniciar o reforzar iniciativas sociales, pero también que los deja potencialmente en una posición débil al momento negociar con el nivel federal. En efecto si bien el estado de Baja California tiene un nivel medio de endeudamiento en comparación con las otras entidades federativas, los municipios de Tijuana y Mexicali tienen problemas importantes con sus finanzas públicas. Según un estudio publicado² por el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., y basado en datos proporcionados por la Secretaría de Hacienda, el municipio de Tijuana ocupó en 2015 el primer lugar al nivel nacional y Mexicali el séptimo lugar. El nivel de endeudamiento de los municipios bajacalifornianos sube sobre

¹ Baja California dispone actualmente de tres puntos de repatriación, Tijuana, Mexicali y Tecate. Sin embargo, el punto de Tecate es muy poco usado como destaca en los boletines estadísticos de la Unidad de Política Migratoria (SEGOB, 2007-2015).

² http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/deuda-publica-en-los-estados/

todo a partir de 2009 mientras la deuda pública³ directa del estado tiene una trayectoria equilibrada hasta 2011 cuando parece subir sensiblemente.

A nivel académico, la presente investigación combina dos sub-campos de estudio: el análisis de los procesos de interacción y trabajo intersectorial entre niveles de gobierno y dependencias sectoriales, y, en segundo lugar, la observación del fenómeno de la migración de retorno desde la perspectiva de su gobernanza. Ambos temas ganaron interés recientemente y, por tanto, no son todavía consolidados. Este trabajo de tesis pretende entonces aportar conocimiento adicional y participar además a la reflexión sobre las estrategias de recepción y apoyo a los inmigrantes deportados a su país de origen.

Efectivamente el tema general de las relaciones intergubernamentales (RIG) ha recibido menos atención en México en comparación con otros países con sistemas federales (Hernández, 2006; Ugalde 2010) y el nivel de centralismo del país no ha facilitado el desarrollo de estudios con enfoque territorial. Los politólogos mexicanos han privilegiado investigaciones más centradas en aspectos normativos o más enfocadas en las transferencias de recursos productos de las reformas de descentralización, dejando un poco al lado los procesos informales y las formas de cooperación que se propone entonces estudiar en esta tesis.

Este trabajo se encuadra además dentro de los estudios de la administración pública mexicana ya que explora parte de la dinámica creciente de búsqueda de mayor coordinación con la finalidad de evitar redundancias e ineficiencias. En esta perspectiva, notamos que el acercamiento a la conformación de estrategias para fomentar una mayor coordinación no suele tomar en cuenta las diferencias y recursos particulares de cada territorio (Delgadillo, 2004). Un mayor entendimiento de estos elementos en el contexto fronterizo pudiera ser una de las aportaciones adicionales de este proyecto.

Dentro del campo de estudio propuesto, se limitó el análisis a los actores gubernamentales mexicanos que participan en la atención a deportados. Se omitió a los actores estadounidenses, los cuales, si bien impactan las condiciones de retorno de los deportados, implican un análisis adicional de los elementos geopolíticos y diplomáticos en juego para el cual no se dispone de los recursos necesarios. De la misma manera, queremos

³ http://www.bajacalifornia.gob.mx/bcfiscal/2012/transparencia_fiscal/rendicion/informe_finanzas.html

precisar por qué se decidió no incluir el papel de las organizaciones de la sociedad civil (OSC). Si bien se planteó en un primer tiempo incorporar a los actores locales dentro de la investigación encontramos que con el tiempo impartido era muy difícil llevar a cabo paralelamente una investigación sobre la cooperación gobierno-OSC y una sobre la cooperación intergubernamental en específico. Además, consideramos que las relaciones entre gobierno y sociedad civil habían sido el objeto de múltiples investigaciones como parte del campo de estudio sobre el proceso de democratización mexicana y existían ya trabajos de calidad sobre el caso particular de las OSC que atienden a los deportados en Baja California y sus interacciones con las autoridades gubernamentales mexicanas (Moreno y Niño, 2013; Müller, 2014).

Un elemento notable que proponemos en esta investigación es justamente la posibilidad de dar la palabra a los funcionarios involucrados en el sector estudiado. Es un hecho que la mayor parte del trabajo de base con los deportados es realizada por las organizaciones de la sociedad civil, y, por tanto, las investigaciones sobre el tema han privilegiado a los actores de la sociedad civil (albergues, ONG, grupos de apoyo, etc.) involucrados en la atención a deportados. Sin embargo, más allá del análisis del papel de los actores no gubernamentales proponemos profundizar una sección adicional del panorama y explicar las posibles deficiencias que limitan la acción pública.

Con el fin de responder a las dos preguntas de investigación planteadas anteriormente usamos como marco de análisis dos fuentes académicas diferentes. Primero, para la etapa descriptiva de caracterización, nos basamos en el método de análisis de Madeleine McNamara (2012) que observa las interacciones intergubernamentales a través de diez criterios para definir si corresponden a interacciones de tipo cooperativo, coordinativo o colaborativo. Si bien existe ya una literatura extensa sobre las tipologías de interacción entre organizaciones, seleccionamos la tipología propuesta por McNamara porque está enfocada precisamente en las organizaciones gubernamentales, integra muy bien la literatura ya existente y es de carácter reciente. En segundo lugar, para estudiar los incentivos y los obstáculos al coordinarse en el sector de atención a los migrantes retomamos las herramientas desarrolladas por James L. Perry y Ann Mary Thomson (2006, 2007). En este caso también existe ya una oferta diversa de marcos de análisis para profundizar los orígenes de los procesos de colaboración (Bryson, Crosby y Stone, 2015),

sin embargo, la propuesta de Perry y Thomson nos permitía combinar a la vez elementos estructurales del sistema de relaciones intergubernamentales mexicanas, así como los elementos endógenos propios al territorio que nos interesaban particularmente. Esta separación del análisis en cinco dimensiones distintas nos permitió explorar los resultados encontrados en la etapa de caracterización y tratar de identificar las causas detrás de ellos. De forma simplificada, se trató de observar separadamente cómo los procesos vinculados con la gobernanza (el nivel de formalidad/jerarquización y el nivel de participación), la administración (las pautas administrativas propias al sistema mexicano), la autonomía organizativa (el nivel de independencia financiera, técnica, etc.), la mutualidad (el nivel de interdependencia) y el capital social (nivel de confianza, reciprocidad y reputación) influyen sobre las posibilidades de llegar al punto más avanzado del continuum, la colaboración.

Además, Perry y Thomson (2006, 2007) nos guiaron hacia un estudio enfocado específicamente en el proceso mismo de colaboración al lugar de buscar analizar los resultados de la colaboración. Para el presente proyecto considerando la multitud de factores externos que pueden influir sobre los resultados del proceso, se propone enfocarse únicamente en los procesos y no en la realización de las metas. Ese planteamiento tiene consecuencias sobre la operacionalización de los conceptos y los posibles mecanismos causales observables que detallaremos más adelante.

Con el fin de llevar a cabo nuestro objetivo de caracterización, hemos elaborado en un primer momento un trabajo de investigación documental exhaustivo, revisando leyes, reglamentos que rigen las actividades vinculadas con la recepción de mexicanos repatriados, diagnósticos y documentos estratégicos elaborados por el gobierno mexicano; los informes de evaluación, auditoría financiera y desempeño. Además, hemos consultado los presupuestos y la documentación financiera relacionada con los programas de apoyo a los deportados al nivel nacional, estatal y municipal.

Más allá de las fuentes oficiales, hemos reforzado nuestra indagación con informes elaborados por OSCs de apoyo a migrantes, *Think Tanks*⁴, y también organismos internacionales tales como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Asimismo, usamos artículos de prensa nacional y local, entrevistas y presentaciones hechas

⁴ Traducido en español como “Laboratorio de ideas”

durante seminarios y conferencias. El resultado de esta búsqueda nos ha dado un panorama relativamente completo del funcionamiento de la ayuda gubernamental a los deportados. Nos ha permitido contestar a casi todos los parámetros de análisis propuestos por Madeleine McNamara (2012) que presentaremos en el capítulo II. La información faltante ha sido recabada gracias a las entrevistas semi-estructuradas planeadas para la segunda etapa de análisis de los procesos.

Esta segunda etapa ha necesitado la elaboración de un mapeo de las organizaciones y los actores en situación de responsabilidad en esas organizaciones. Logramos identificar a la mayoría de los actores gracias a la etapa de investigación documental y los contactamos para obtener entrevistas. Se elaboró una guía de entrevista basada en las cinco dimensiones propuestas por Thomson y Perry, y el formulario de encuesta que produjeron. Cabe señalar, que no solamente contactamos a servidores públicos, sino que también se incluyó a miembros de OSC locales y otras fuentes para poder contrastar la información dada por los actores gubernamentales con la experiencia de otros actores involucrados en el sector. Esas entrevistas semi-estructuradas fueron completadas con entrevistas más cortas y dirigidas de verificación de información, así como la presencia en reuniones del Consejo de Atención al Migrante y la junta sectorial organizada por el municipio de Tijuana.

Seleccionamos estas herramientas de recolección de información por el tamaño muy reducido de la población de actores involucrados (población tipo *small-N*). No se podía replicar la investigación de Thomson y Perry con 1300 cuestionarios ya que el número de organizaciones involucradas en el estudio propuesto es mucho más limitado. Además, nuestros objetivos de investigación diferían de los de Thomson y Perry ya que buscaban generalizar e indagar sobre los factores más importantes en los procesos de colaboración y no integraban en su diseño metodológico un enfoque territorial y los elementos locales que aparecen al estudiar mutualidad y capital social. Finalmente, Thomson y Perry no tenían la preocupación por desarrollar un trabajo de mapeo de actores e iniciativas en un sector particular de la acción pública y, por tanto, no se enfocaron en las asimetrías y dinámicas de poder que pueden existir dentro un sector en específico.

Cabe mencionar que el diseño de esta investigación y las herramientas tienen algunas debilidades. En primer lugar, notamos que solamente pudimos realizar entrevistas con funcionarios de nivel bajo y mediano en el caso del Servicio Nacional de Empleo en Baja California. Esa falta de contacto con niveles más operacionales de la jerarquía limitó

nuestra comprensión de las dinámicas Principal/Agentes que ocurren también en configuraciones de trabajo interinstitucional. Además, pudimos observar que los discursos de los funcionarios públicos mexicanos tienen una carga política que se refleja en su forma de describir el desempeño de los actores gubernamentales. También aparecieron dificultades para entrevistar a gente que ya no está en su cargo por cuestiones de rotación electoral. Esas debilidades fueron compensadas, aunque no totalmente, gracias a las entrevistas con actores de la sociedad civil, cuyo personal tiene más experiencia dentro de las instituciones, trabaja generalmente con personal gubernamental de bajo y medio nivel en su jerarquía, y puede ser testigo de las discrepancias entre discursos políticos y actas.

La hipótesis planteada tenía vocación a ser generalizable a otros sectores de la acción pública y regiones. Sin embargo, entendemos que el marco del estudio propuesto abarca una población específica de territorios que comparten la característica de recibir a connacionales deportados (aunque sea en diferente proporción), que se limita a los cinco estados fronterizos y sus puntos de recepción. Además, al estudiar un solo eje de la política migratoria y una población-objetivo (retornos forzados), se busca circunscribir el número de iniciativas y proyectos examinados para poder hacer un trabajo de análisis más profundo que nos permita identificar los elementos informales, las características de capital social que necesitan más tiempos de observación.

Aclaremos por otra parte que para asegurar la fluidez de lectura nos referimos a la población objetivo de las iniciativas gubernamentales como mexicanos deportados o repatriados indistintamente a pesar de las ambigüedades y limitaciones de ambos términos. El gobierno mexicano usa el término repatriado que objetivamente no coincide con la realidad del proceso legal y la violencia simbólica que caracterizan el proceso de regreso forzado a México. De igual manera el término de deportado tiene limitaciones por qué no nos permite entrever las sub-poblaciones que conforman ese grupo. En particular, como lo detalláramos en el primer capítulo, la población genérica de deportados se divide en dos sub-categorías, retornados y removidos según la terminología de la administración estadounidense, y se conforman por individuos con tiempos de residencia en Estados Unidos muy diferentes, y, por tanto, perfiles distintos.

A lo largo de este trabajo presentamos los resultados de nuestra investigación de forma organizada de tal manera que se conteste claramente a las dos preguntas que guiaron nuestro análisis. En el primer capítulo presentamos las diferentes iniciativas gubernamentales dirigidas hacia los deportados y las instituciones que las encabezan. El objetivo de este capítulo es proponer al lector un panorama completo de las acciones existentes, observar los sectores de atención, los casos de duplicación o al contrario las áreas en las cuales existe una intervención gubernamental mínima. Sin entrar en una reflexión sobre los resultados y la eficiencia de esas iniciativas, intentamos presentar también datos que permiten entender el alcance de estos programas (número de beneficiarios, presupuesto, duración del apoyo, etc.).

El segundo capítulo desarrolla la caracterización de las interacciones entre las instituciones encargadas de atender a los deportados. Iniciamos con un repaso teórico sobre los conceptos de cooperación, coordinación y colaboración para definir los conceptos y entender la dinámica detrás del continuum de colaboración. Presentamos, el marco de análisis de Madeleine McNamara que usamos para ubicar a las interacciones estudiadas dentro de este continuum. Finalmente, retomamos para cada diez parámetros el caso de estudio y concluimos con los resultados de la caracterización.

Los capítulos tercero y cuarto presentan los resultados correspondientes a la segunda pregunta de investigación. El tercer capítulo se enfoca en las dimensiones de índole estructural, incluye una delimitación del marco conceptual de cada dimensión (Gobernanza, Administración y Autonomía organizativa), su relación con la colaboración y una contextualización del caso mexicano. Retoma elementos metodológicos ligados a la guía de entrevista y su aplicación, y finalmente presenta los hallazgos para cada dimensión. En el cuarto capítulo revisamos las dos dimensiones que relacionamos con la configuración regional, iniciamos de nuevo con un repaso teórico, seguimos con un apartado que explica la pertinencia de asociar esas dos dimensiones con el continuum de colaboración, y planteamos en una siguiente parte elementos sobre el territorio y las conexiones entre territorio y acción pública. Sigue un apartado sobre cuestiones metodológicas que nos lleva finalmente a presentar los hallazgos relacionados con las dos últimas dimensiones.

El presente trabajo termina con unas conclusiones que nos permiten retomar los principales resultados de esta tesis y que ofrecen la oportunidad de considerar posibles

recomendaciones para fomentar otros tipos de interacciones entre las instituciones de gobierno, y producir más valor público en la atención a deportados.

Capítulo I. La acción gubernamental a favor de los repatriados: actores e iniciativas

Este primer capítulo propone una contextualización concisa sobre el fenómeno de las deportaciones y particularmente sobre la respuesta del gobierno mexicano para atender a las necesidades de los connacionales deportados por las autoridades estadounidenses. A través del caso mexicano entre 2007 y 2015 podremos observar de forma concreta el tipo de respuesta desarrollado, sus alcances y limitaciones. El objetivo de esta revisión es la identificación y delimitación del marco en el cual se dieron las interacciones intergubernamentales que pretendemos estudiar: los actores, sus acciones, sus recursos, y unas indicaciones sobre la eficacia de esas medidas y el impacto para las poblaciones objetivo. No pretendemos en este capítulo hacer un análisis crítico sobre el desempeño de los programas gubernamentales, o describir con profundidad el nivel de eficacia de esas iniciativas. En primer lugar, porque nuestro trabajo se enfoca en los procesos de coordinación y no en los resultados de estos procesos, y en segundo lugar, porque como se podrá notar en las siguientes paginas existen muchas deficiencias en el cumplimiento con la normatividad que protege a los connacionales deportados. Nuestra reflexión se centrará entonces en buscar a través del eje de la coordinación las causas de estas deficiencias.

Para lograr este propósito hemos dividido el capítulo en dos apartados principales. En primer lugar, revisaremos las características principales del fenómeno de las deportaciones de mexicanos en la zona fronteriza norte durante el periodo estudiado. Presentaremos de forma muy sintética unos datos claves para poder poner en perspectiva la respuesta gubernamental y entender los diferentes retos que surgieron para el gobierno mexicano. En una segunda parte, se intentará retomar de forma más detallada las acciones gubernamentales desarrolladas al nivel normativo como al nivel programático para tener un panorama claro de las iniciativas puestas en marcha y los espacios potenciales de coordinación en Baja California.

1. Características de las Repatriaciones por la Frontera Norte:

El fenómeno de la migración de retorno se ha enraizado en la agenda académica y política mexicana paralelamente a las evoluciones de la política de inmigración

estadounidense post 11 de septiembre 2001. La política de securización de las fronteras producto de la guerra contra el terrorismo se ha convertido gradualmente en un vector de criminalización de los migrantes (Coleman, 2007; De Genova y Peutz, 2010; Alarcón y Becerra, 2012), y ha causado una evolución del perfil de los mexicanos deportados y subsecuentemente de las problemáticas provocadas por estos eventos de deportación.

Las autoridades estadounidenses distinguen entre dos tipos de deportaciones: remociones y retornos. Los retornos (llamados ‘*returns*’) se caracterizan por ser expulsiones de extranjeros que no se fundamentan en una orden de remoción. Se trata generalmente de retornos voluntarios de ciudadanos mexicanos que han sido aprehendidos por la Patrulla Fronteriza (*Border Patrol*) durante su tentativa de cruce y deportados a México. Las remociones (*‘removals’*) son las “expulsiones obligatorias de extranjeros inadmisibles o deportables, con base en una orden de remoción que tiene consecuencias administrativas o penales sobre reingresos subsecuentes a Estados Unidos” (Alarcón y Becerra, 2012: 127). En consecuencia, las remociones ocurren generalmente desde el interior del país y afectan a mexicanos residentes en Estados Unidos como indocumentados o residentes permanentes.

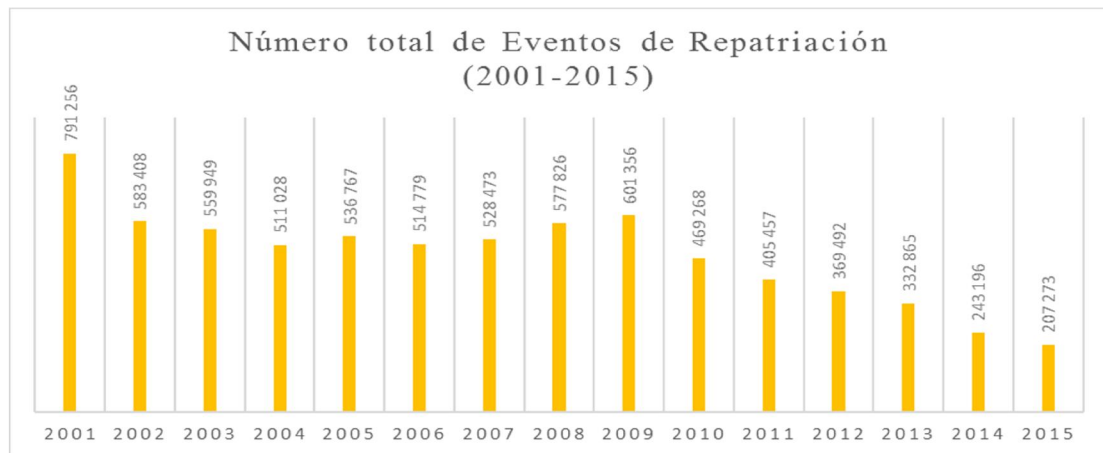
Si bien la distinción entre “retornos” y “remociones” existe desde muchas décadas, se ha observado un incremento notable en los últimos quince años de la proporción de remociones en comparación con los retornos. Según la Secretaría de Gobernación el número global de eventos de repatriación a México entre 2004 y 2014 ascendió a más de 5 millones (SEGOB, 2014: 34), paralelamente Alarcón (2016) nota a partir de datos del *Department of Homeland Security* que entre los años fiscales 2004-2013, se han removido a 2,444,608 migrantes mexicanos. Esas cifras vienen confirmar el cambio estructural observados por Berumen, Ramos y Ureta (2011) quienes notaron un aumento en la proporción de removidos de 15 a 44% entre 2005 y 2010.

El perfil de los removidos se diferencia claramente del de los retornados. Según los datos de la Encuesta sobre Migración en la Frontera (EMIF) Norte analizados por Rafael Alarcón y Luis Calva, en 2012, los repatriados residentes en Estados-Unidos - quienes comparten un perfil muy similar a los repatriados categorizados como removidos - tenían en promedio 8.7 años viviendo en Estados-Unidos, la gran mayoría de ellos tienen 30 años o más (71.1%), y dejaban en muchos casos una familia y un trabajo en Estados-Unidos. Así pues, en 2012 solamente el 20.9 % era soltero y el 71.5 por ciento de los deportados

residentes en Estados Unidos indicó que al menos uno de sus familiares cercanos residía en ese país (Alarcón y Calva, 2014: 66-71).

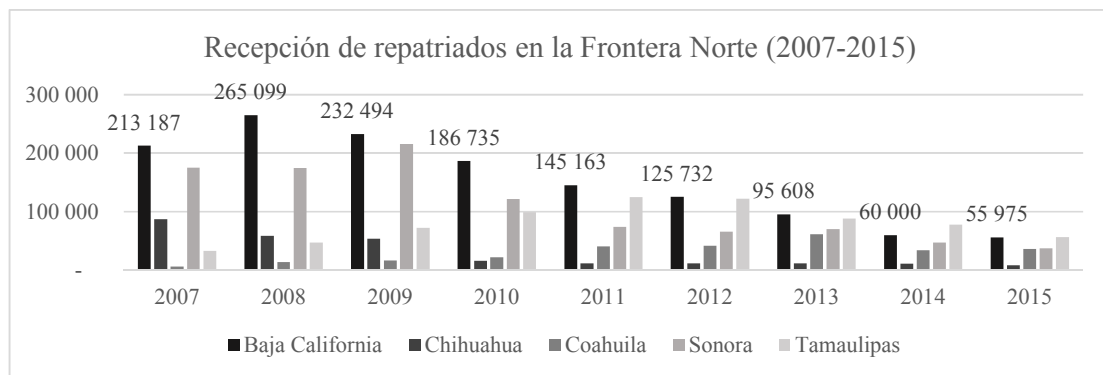
Paralelamente a esa evolución de las remociones, como se puede observar en las gráficas 1 y 2 de la página siguiente, el número total de eventos de repatriación ha seguido una tendencia decreciente en los quince últimos años. La intensidad del fenómeno bajando, la presión sobre los municipios de recepción ha también disminuido, pero no ha desaparecido. Tal como aparece particularmente en la gráfica 2, las repatriaciones de inmigrantes mexicanos desde el interior de Estados-Unidos se han convertido en un elemento recurrente de la agenda local fronteriza especialmente para los municipios tijuuanenses y tamaulipecos.

Gráfica 1.1 Número total de eventos de repatriación a México (Frontera Norte y D.F.) 2001-2015



Elaboración propia (fuente: Boletín estadístico de la Unidad de Política Migratoria)

Gráfica 1.2 Número de eventos de repatriación por Estado fronterizo durante el periodo de estudio

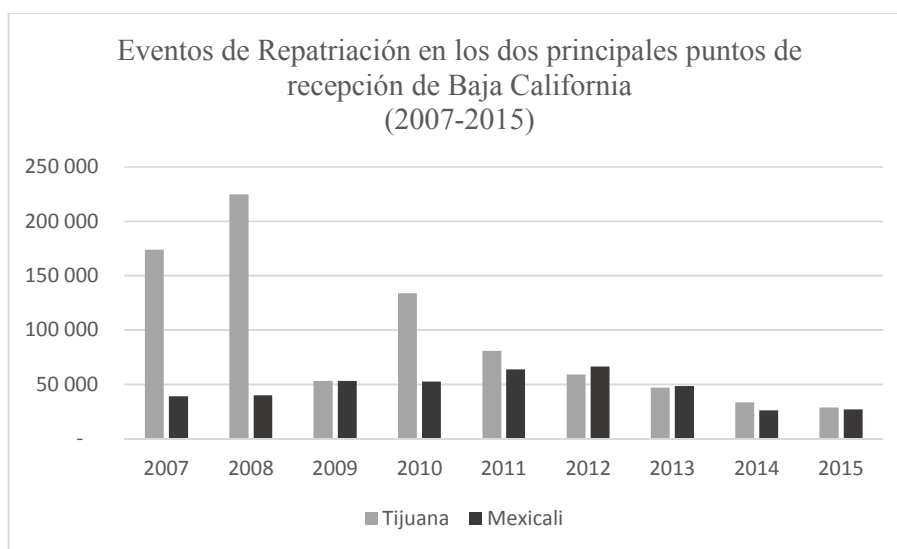


Elaboración propia (fuente: Boletín estadístico de la Unidad de Política Migratoria)

Como se puede observar en la gráfica 1.2, si bien los cinco estados fronterizos tienen puntos de repatriación, los flujos de deportación no son idénticos en cada región. Baja California ha siempre recibido una gran proporción de connacionales deportados, pero las otras entidades federativas han conocido evoluciones diferenciadas. Sonora y Chihuahua vieron el número de eventos de repatriación bajar progresivamente entre 2007 y 2015, mientras Tamaulipas ha llegado a recibir más deportados que Baja California en los dos últimos años.

Al nivel de la región estudiada cabe también señalar una evolución notable de la repartición de los eventos de repatriación entre los municipios de Tijuana y Mexicali. En la siguiente gráfica observamos en efecto como la repartición de los repatriados ha cambiado pasando de un fuerte papel de Tijuana como punto de entrada de los emigrantes deportados hacia un casi equilibrio entre los dos municipios de Tijuana y Mexicali.

Gráfica 1.3 Número de eventos de repatriación en los puntos de recepción Baja Californianos estudiados



Elaboración propia (fuente: Boletín estadístico de la Unidad de Política Migratoria)

Finalmente, a esa descripción general de los flujos de repatriados y los puntos de recepción en la frontera cabe agregar una descripción del origen de las personas repatriadas, “retornadas” o “removidas” por las autoridades estadounidenses. De manera notable observamos entre 2010 y 2015 una alta estabilidad de la distribución de los repatriados entre entidades federativas (Tabla Anexo 1). En cinco años, ni una sola entidad federativa tiene una evolución (positiva o negativa) alcanzando un 2% a pesar de los

cambios en la estructura de la población general de los repatriados descritos previamente. Michoacán, Oaxaca y Guerrero son los tres estados más representados, constituyen aproximadamente el 25% de los repatriados cada año. Fuera de esos tres estados, existe una cierta fragmentación como se puede notar en la siguiente tabla. Los primeros 50% de la población de repatriados están conformados por siete u ocho estados de la República dependiendo del año, por lo tanto, la otra mitad está fragmentada entre veinte-cuatro entidades federativas en 2015.

Tabla 1.1 Estados de origen de los repatriados. Comparativo 2010-2015

#	2010	2015
1-	Michoacán (10.72%)	Oaxaca (9.08%)
2-	Oaxaca (8.29%)	Michoacán (8.76%)
3-	Guerrero (7.63%)	Guerrero (8.42%)
4-	Guanajuato (7.38%)	Guanajuato (6.77%)
5-	Puebla (6.34%)	Puebla (5.32%)
6-	Jalisco (6.00%)	Sinaloa (5.17%)
7-	Estado de México (5.22%)	Jalisco (5.00%)
8-	Veracruz (4.94%)	Estado de México (4.98%)

Elaboración propia (fuente: Boletín estadístico de la Unidad de Política Migratoria)

En cuanto a los estados fronterizos, observamos en la tabla 2 que, si bien existe una tendencia creciente, solamente Sonora se acerca al grupo de estados con más connacionales repatriados. A partir de los datos podemos también concluir que Baja California recibe muy pocos repatriados originarios de su estado, y que la mayoría de los connacionales que llegan por los puntos de repatriación bajacalifornianos nacieron en el Centro y Sur del país.

Tabla 1.2 Estados de origen de los repatriados. Comparativo 2010-2015 para los estados de la frontera norte

#	2010	2015
1-	Sonora (3.56%)	Sonora (4.31%)
2-	Chihuahua (2.83%)	Chihuahua (3.50%)
3-	Baja California (2.29%)	Tamaulipas (3.38%)
4-	Tamaulipas (2.00%)	Baja California (2.71%)
5-	Coahuila (0.96%)	Coahuila (1.49%)

Elaboración propia (fuente: Boletín estadístico de la Unidad de Política Migratoria)

Esos nuevos flujos creados por los eventos de retorno forzado ilustrados anteriormente en las gráficas, especialmente las remociones de individuos con una larga

trayectoria en Estados Unidos, representan un desafío para la sociedad mexicana y su gobierno. Los removidos enfrentan una serie de problemáticas complejas al regresar al país que les vio nacer, o al llegar por primera vez al país de origen de sus padres. Entre esos múltiples retos sobresalen las posibilidades limitadas de incorporación al mercado laboral (Li y Salgado, 2015), la dificultad con el idioma español, especialmente para aquellos que emigraron desde muy temprana edad o que nunca tuvieron la oportunidad de aprender español en Estados-Unidos, o las dificultades para la obtención de documentos de identificación, especialmente actas de nacimiento para poder encontrar un empleo formal o apostillas para inscribir sus hijos en las escuelas.

Cabe señalar también otras limitaciones a menudo olvidadas: los débiles vínculos afectivos con familiares en México, el propio desconocimiento de su país de origen, sus normas sociales o funcionamiento institucional, la difícil adaptación por el bajo poder adquisitivo (comparado con EEUU), los estigmas impuestos a los deportados como subgrupo de la sociedad, y finalmente en algunos casos los problemas psicológicos debidos al trauma causado por la violencia del proceso de deportación (De León, 2013), por la separación familiar o peor aun cuando los deportados pierden contactos con sus hijos ingresados en el sistema de crianza temporal a raíz del proceso de detención y deportación (Rocha y Ocegueda, 2013).

2. Respuesta Institucional y Actores (2007-2015)

Frente a la amplitud del fenómeno en ese nuevo siglo y a la diversidad de situaciones y temáticas que pueden limitar esa (re)inserción de los repatriados en la sociedad mexicana, los tres órdenes de gobierno estuvieron frente a dos grandes preguntas ¿Cómo manejar al corto plazo las necesidades básicas de esos ciudadanos recién llegados, en fase de transición hacia su estado de nacimiento, en fase de instalación en la región fronteriza o de regreso a Estados Unidos? ¿Cómo ofrecer políticas y adaptarlas a la diversidad de las trayectorias de los retornados para darles oportunidades de construir su futuro en México y contribuir a su comunidad? En los siguientes párrafos buscaremos presentar un panorama lo más claro posible de la acción gubernamental.

2.1 Respuesta normativa y estratégica

En primer lugar, notamos que durante nuestro periodo de análisis 2007-2015, las normas aplicables evolucionaron y el corpus legal se amplificó. Listamos brevemente las principales normas legales aplicables en el caso de la atención a repatriados:

- la Ley de Población de 1974, especialmente con la reciente incorporación del artículo 84 en abril 2014 que ofrece elementos nuevos sobre las responsabilidades del gobierno mexicano hacia sus connacionales deportados;
- la nueva Ley de Migración (mayo de 2011) y su respectivo reglamento (septiembre de 2012);
- y finalmente específicamente para nuestro caso, la ley para la Protección de los Derechos y Apoyo a los Migrantes del estado de Baja California publicada en septiembre 2014, la cual al inicio de 2016 todavía no tenía reglamento aprobado.

En el caso particular de la atención a mexicanos repatriados se reproducen en las siguientes páginas en los cuadros 1.1 y 1.2 los fragmentos más pertinentes para este capítulo.

Cuadro 1.1 Capítulo decimo del reglamento de la Ley de Migración - Repatriación

Artículo 216. La Secretaría, por conducto del Instituto, tomará las medidas y acciones necesarias para la recepción y atención de mexicanos repatriados, en los lugares destinados al tránsito internacional de personas habilitando adecuadamente los espacios para tal efecto.

La Secretaría, en coordinación con otras dependencias del gobierno federal, estatal y municipal, así como con organismos, instituciones y empresas de los sectores público, social y privado, ofrecerá en los lugares destinados para la recepción de mexicanos repatriados los siguientes servicios de forma gratuita:

I. Información y orientación respecto a los diversos apoyos que pueden recibir los repatriados en el lugar en donde se realiza su internación al país, así como en su lugar de origen o residencia en el territorio nacional;

II. Agua y una porción de alimentos para cubrir sus necesidades inmediatas;

III. Comunicar de manera inmediata al Consulado Mexicano si algún repatriado desea hacer una denuncia en contra de la autoridad migratoria extranjera;

IV. Asistencia médica y psicológica;

V. Llamadas telefónicas necesarias para comunicarse con familiares o personas de su confianza en el territorio nacional o en el exterior;

VI. Canalización hacia albergues temporales que cuenten con los servicios necesarios para cubrir sus necesidades básicas;

VII. Traslados locales a albergues, oficinas de gobierno, comedores, estaciones de transporte, entre otros, y

VIII. La autoridad migratoria deberá entregar al repatriado una **constancia sobre su ingreso.**

Artículo 218. La Secretaría a través del Instituto, brindará el apoyo necesario para el traslado de los mexicanos repatriados a sus lugares de origen ya sea por vía terrestre, marítima o aérea.

Para tal efecto, la Secretaría podrá suscribir, ya sea de manera directa o bien mediante las acciones o acuerdos correspondientes con las dependencias de la Administración Pública Federal, Gobiernos Estatales y Municipales, así como con organismos, instituciones y empresas de los sectores público, social y privado, los convenios de colaboración o coordinación que sean necesarios.

Artículo 218 Bis. La Secretaría celebrará acuerdos de coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal y municipal, así como con organismos e instituciones públicas y privadas, para la reintegración de mexicanos repatriados. Dichos acuerdos podrán contener lo siguiente:

I. Creación de programas de atención médica;

II. Acciones para brindar orientación sobre ofertas de empleo y vivienda, así como programas de reinserción;

III. Creación de proyectos de coinversión, para garantizar que los mexicanos repatriados reciban alimentos y albergue en lugares cercanos a los puntos de repatriación;

IV. Promover la instauración de albergues para mexicanos repatriados, garantizando un lugar seguro para descanso y aseo, y Creación de programas de difusión para informar a los mexicanos indígenas repatriados sobre sus derechos, procurando que esta información se emita en su lengua de origen.

Fuente: Diario oficial de la Federación 28/09/2012

Cuadro 1.2 Capítulo Quinto de la Ley de Población

Artículo 84

La Secretaría en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá suscribir acuerdos interinstitucionales con otros países y organismos internacionales, en materia de repatriación segura, digna y ordenada de mexicanos.

Asimismo, la Secretaría vigilará que en los lugares destinados para la recepción de mexicanos repatriados, se respeten los siguientes derechos y se cumpla con los acuerdos internacionales en la materia:

- Acceder a comunicación telefónica;
- Recibir agua y alimentos, un espacio digno, enseres básicos para su aseo personal y atención legal, psicológica y médica;
- Ser informado respecto de los diversos programas y apoyos que puede recibir;
- No ser discriminado por las autoridades a causa de su origen étnico, sexo, género, edad, discapacidad, condición social o económica, estado de salud, embarazo, lengua, religión o cualquier otra circunstancia que tenga por objeto impedir el reconocimiento de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas;
- Ser apoyado en el traslado a su lugar de residencia en México;
- Que se cuente con áreas de estancia separadas para mujeres y hombres, garantizando el derecho a la preservación de la unidad familiar, excepto en los casos en los que la separación sea considerada en razón del interés superior de la niña, niño o adolescente;
- Que se cuente con espacios separados para niñas, niños y adolescentes repatriados no acompañados para su alojamiento en tanto son canalizados a instituciones en donde se les brinde una atención adecuada;
- Que en las instalaciones se evite el hacinamiento,
- Recibir un trato digno y humano.

Fuente: Diario Oficial de la Federación 19/05/2014

Sin pretender hacer un análisis legal de estos textos, cabe subrayar varios elementos importantes para nuestra investigación. En primer lugar, la aceleración general de la creación de normas para proveer directivas sobre los estándares mínimos de atención a los repatriados y de manera más general para tratar el fenómeno migratorio de forma integral. Señalamos sin embargo que esas nuevas leyes o enmiendas que aclaran las obligaciones del Estado mexicano hacia sus connacionales repatriados surgieron después de la creación de la mayoría de los programas federales que describiremos más adelante.

En segundo lugar, cabe señalar la innovación que representa el establecimiento a través del artículo 216 del reglamento de la ley de Migración y el artículo 84 de la ley de Población de una forma de protocolo de atención para los repatriados. Antes de 2012 no existía en la ley mexicana menciones de los dispositivos específicos para la recepción de los deportados. Los acuerdos entre México y su vecino del Norte, como el Memorándum de entendimiento entre la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de México y el Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos de Febrero 2004 y el Arreglo local para la repatriación de nacionales mexicanos entre California y Baja California de diciembre de 2008, describían elementos prácticos relativos al proceso mismo de deportación (puntos de recepción, horarios, garantías de protección de los derechos de los emigrantes, etc.) pero no incluían indicaciones sobre los mecanismos de apoyo una vez en México. Además, en muchos casos los horarios de repatriación acordados no eran respetados y podían llegar grupos de deportados a Tijuana o Mexicali en el medio de la noche.

Una tercera característica que desarrollaremos en los próximos capítulos es la omnipresencia de referencias a la necesaria coordinación y colaboración entre niveles de gobierno y dependencias gubernamentales. Esas referencias no están acompañadas por reglas claras sobre las modalidades de coordinación en la práctica, y notamos una ausencia de incentivo institucional. Si bien el nivel federal tiene constitucionalmente el liderazgo para cuestiones migratorias, el estatus del repatriado⁵ con sus limitaciones y sus ambigüedades abre la posibilidad de una intervención por parte de otros niveles de gobierno. Sin embargo, la complejidad de las relaciones intergubernamentales mexicanas son un obstáculo mayor a la conformación de herramientas de coordinación eficaces.

Último punto positivo a subrayar, para el caso de Baja California se nota una voluntad reciente de crear un aparato administrativo ya fijado en la ley estatal (registro estatal de migrantes y creación de una dirección de atención al migrante) para atender las necesidades de los migrantes. No obstante, esa ley estatal comparte con otros textos al nivel federal una cierta imprecisión en cuanto a la identificación de las poblaciones objetivo. Se trata de “migrantes” de forma muy general sin identificar y diferenciar los diferentes perfiles y problemáticas que ese término abarca. Por tanto, la ley estatal no

⁵ Hasta 2011 el **artículo 81 de la Ley General de Población** señalaba como repatriados a “los emigrantes nacionales que vuelvan al país después de residir por lo menos dos años en el extranjero”, dejando un vacío jurídico para los emigrantes mexicanos con menos de 2 años en Estados-Unidos deportados.

menciona directamente el caso de los repatriados y se enfoca en la defensa de los derechos humanos de los migrantes sin elaborar más.

A pesar de los avances que constituyen estas leyes y sus reglamentos, cabe indicar que persiste un vacío notable en cuestión de una problemática mayor de la atención a deportados: el hospedaje en condiciones dignas para la gran cantidad de connacionales que llegan a la frontera. Así pues, la red de albergues existente está conformada en el caso de Baja California en su gran mayoría por OSC con capacidad de acogida saturada⁶. La construcción de espacios nuevos solamente ha sido dedicada a los menores y de manera limitada con dos albergues. El nuevo artículo 84 no da ninguna garantía ya que solamente habla de forma indirecta del tipo de alojamiento que debe estar a disposición (“Que se cuente con áreas de estancia separadas para mujeres y hombres”, “que se evite el hacinamiento”) sin precisar cómo llegar a ofrecer esas opciones de alojamiento. De la misma manera el reglamento de la ley de Migración solamente menciona una obligación de “Canalización hacia albergues temporales” sin asegurar una participación del gobierno a la construcción y expansión de infraestructuras para recibir a los deportados.

Últimamente cabe señalar otro texto que no forma parte del corpus normativo al nivel federal o estatal, pero propone un plan estratégico para el gobierno mexicano y sus diferentes dependencias: el Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM). Elaborado después de un proceso de concertación con la sociedad civil y la academia, el PEM es el primer intento para formar una estrategia de acción integral y resolver las múltiples problemáticas ligadas con el fenómeno migratorio (Ramos, 2015).

“El PEM es la base para la instrumentación de una política de Estado en materia migratoria, con un enfoque de atención integral y adecuada gobernanza de las distintas dimensiones de la migración en México como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes. Por su carácter transversal, el PEM contribuye al logro de las cinco metas nacionales establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y establece las bases para la articulación de los esfuerzos de la Administración Pública Federal en la materia, la coordinación con otros poderes y órdenes de gobierno, y la participación de la sociedad civil.” (SEGOB, 2014: 7)

El PEM constituye una hoja de ruta que pretende definir la atención de forma integral y homogénea del fenómeno migratorio. Ofrece avances notables tal como un acercamiento

⁶ Entrevista con Gilberto Martínez, Administrador de la Casa del Migrante de Tijuana 1/03/2016

más adaptado a las diferentes poblaciones conformando el grupo de repatriados. Sin embargo, no contempla estrategias particulares para las entidades federativas de emigración histórica, tampoco para la región fronteriza. No estrategia tangible ha sido formalizada para usar recursos locales y capacidades de colaboración entre los diferentes niveles de gobierno, así como los actores no gubernamentales que tienen un papel preponderante en la atención a los deportados.

Retomando específicamente las estrategias del PEM enfocadas en nuestros temas de análisis colaboración interinstitucional y atención a emigrantes repatriados encontramos la siguiente información sobre los ejes de acción y las dependencias o niveles de gobierno involucrados. Como se puede observar, el PEM no desglosa los objetivos en acciones concretas y prioriza las dependencias federales ya que solamente el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) aparece como actor local. Otro elemento notable es el papel preponderante de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) como entidad coordinadora según el Programa.

Cuadro 1.3 Correspondencia por línea de acción de la Estrategia 1. 2 de las instituciones participantes en la ejecución del Programa Especial de Migración 2014-2018

Objetivo 1. Fomentar una cultura de la legalidad, de derechos humanos y de valoración de la migración.	
Estrategia 1.2 Promover la coordinación y participación corresponsable, nacional e internacional, de los distintos actores en la atención del fenómeno migratorio.	Dependencias y entidades participantes
1.2.1 Fortalecer los mecanismos de <u>coordinación y comunicación</u> en materia migratoria.	Todas las instituciones participantes en el PEM
1.2.2 Fortalecer la participación activa del Poder Legislativo para la construcción de política migratoria con perspectiva de género y derechos humanos.	SEGOB
1.2.3 Concertar con las <u>entidades federativas</u> el fortalecimiento de las capacidades institucionales y definición de estándares de atención a <u>personas migrantes</u> .	SEGOB
1.2.4 Promover mecanismos de <u>cooperación y coordinación interinstitucionales</u> que articulen las acciones federales y locales en materia migratoria.	SEGOB
1.2.5 Generar mecanismos para el fortalecimiento institucional y <u>participación corresponsable</u> de organizaciones de sectores privado, académico, social, migrantes y sociedad civil.	SEGOB, SEDESOL
1.2.6 Definir y desarrollar temas prioritarios de <u>cooperación</u> con organismos multilaterales en materia migratoria.	SEGOB, Secretaría de Relaciones Exteriores
1.2.7 Fortalecer la agenda de migración internacional del Estado mexicano en <u>foros multilaterales</u> .	SEGOB, Secretaría de Relaciones Exteriores
1.2.8 Impulsar el <u>diálogo y coordinación corresponsable</u> entre los países involucrados en el fenómeno migratorio.	SEGOB, SRE, STPS, SE, SCT, SHCP
1.2.9 Generar mecanismos de <u>coordinación interinstitucional</u> para la atención integral a niñas, niños y adolescentes repatriados y potencialmente migrantes.	SEGOB, SRE, SS (DIF), INMUJERES, SEP, SEDESOL (IMJUVE)

Fuente: Programa Especial de Migración (p.127)

Cuadro 1.4 Correspondencia por línea de acción de la Estrategia 4. 6 de las instituciones participantes en la ejecución del Programa Especial de Migración 2014-2018

Objetivo 4. Favorecer los procesos de integración y reintegración de las personas migrantes y sus familiares.	
Estrategia 4.6 Desarrollar esquemas de atención especializada para la integración de personas migrantes, repatriadas, refugiadas y quienes reciben protección complementaria.	Dependencias y entidades participantes
4.6.1 Crear mecanismos de integración económica, social, cultural y de reinserción laboral a nivel local articulados con los programas de repatriación.	SEGOB, SE, SEDESOL, STPS, SS
4.6.2 Crear mecanismos y protocolos de atención psicológica y psiquiátrica para personas repatriadas, refugiadas y quienes reciben protección complementaria.	SS
4.6.3 Desarrollar acciones de prevención de adicciones, percepción de riesgo y disminución de consumo de drogas entre la población migrante.	SEGOB, SRE, SS
4.6.4 Desarrollar mecanismos de atención especializada para niños, niñas y adolescent migrantes, potencialmente migrantes, personas refugiadas y quienes reciben protección complementaria.	SEGOB, SS (DIF)
4.6.5 Crear <u>protocolos interinstitucionales</u> para la identificación y atención de casos de separación familiar que coadyuvan a la reunificación familiar.	SEGOB, SRE, SS (DIF)
4.6.6 Fortalecer los servicios de orientación y representación legal para las personas migrantes, particularmente para los casos de separación familiar.	SEGOB, SRE, SS (DIF)
4.6.7 Ampliar la capacidad institucional para el desahogo de requerimientos solicitados por tribunales extranjeros en casos de custodia de menores.	SRE, SS (DIF)
4.6.8 Fortalecer la orientación y las acciones consulares para la recuperación de bienes de connacionales que retornan.	SRE
4.6.9 Instrumentar <u>estrategias intersectoriales</u> para la atención y protección de mujeres y niñas migrantes víctimas de tráfico, trata, abuso sexual y secuestro.	SEGOB, SRE, INMUJERES

Fuente: Programa Especial de Migración p.136

Con respecto a los avances en la ejecución del PEM, si bien poco tiempo ha pasado desde su publicación, la SEGOB ha presentado en 2015 un primer informe de labores. Para las estrategias 1.2 y 4.6 que nos interesan particularmente encontramos la siguiente información:

- Avances Estrategia 1.2: los logros presentados se refieren principalmente a migración de tránsito y emigración, poco está mencionado sobre recepción y apoyo a los repatriados. Cabe notar los avances de coordinación en materia de salud con la instalación de los módulos de atención, sin embargo, ningún elemento tangible sobre los mecanismos de acción en conjunto está descrito en el informe (SEGOB, 2015: 5-6).
- Avances Estrategia 4.6: del mismo modo el énfasis está primeramente en la migración de transición y los menores no acompañados en el apartado 4.6. No obstante, el informe describe también avances con la creación de un protocolo interinstitucional para la identificación y atención de familias transnacionales separadas. En cuanto al indicador de seguimiento para medir el cumplimiento del objetivo solamente tenemos una cifra el porcentaje de “personas migrantes de retorno ocupadas que cuentan con

acceso a servicios de salud”. Para 2014 se establece a 12.80% para una meta de 19.20% (SEGOB, 2015: 18-19).

2.2 Las iniciativas puestas en marcha

Más allá del aspecto normativo o estratégico impulsado durante los mandatos de los presidentes Calderón (2006-2012) y Peña (2012-2018) intentamos ahora analizar las iniciativas efectivamente puestas en marcha al nivel federal y local.

- El Programa de Repatriación Humana, implementado por el Instituto Nacional de Migración

Iniciamos entonces con el Programa de Repatriación Humana (PRH) puesto en marcha en 2008 por el gobierno del Presidente Calderón, ahora reemplazado bajo la nueva Presidencia de la República por una iniciativa similar denominada “Somos Mexicanos”. El PRH buscaba precisamente la canalización de los deportados y la coordinación de las diferentes instituciones mexicanas para propiciar una recepción y una reintegración integral de los repatriados. En las propias palabras del Instituto Nacional de Migración (INM): “El reto era sumar los apoyos que se daban de manera descoordinada por las Dependencias Federales, los Gobiernos Estatales y Municipales y la Sociedad Civil” (INM, 2013:47).

El Programa fue anunciado en diciembre 2007 por el ejecutivo federal. Estaba bajo el liderazgo del INM, y participan la Secretaría de Trabajo (STPS), la Secretaría de Salud (SSA), la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), autoridades de los gobiernos estatales y municipales, así como organizaciones de la sociedad civil. En marzo de 2008 se inauguró el primer módulo de atención en Tijuana seguido por Ciudad Juárez, Chihuahua en septiembre del mismo año. Poco a poco se amplió el programa a nuevos estados fronterizos y en 2010 el PRH estaba presente a todo lo largo de la frontera norte. En marzo 2014 el Secretario de Gobernación M.A. Osorio Chong lanzó en Nuevo Laredo la prolongación del PRH bajo la nueva Presidencia llamada “Somos Mexicanos” institucionalizando más ese programa destinado a mejorar las condiciones de recepción de los mexicanos repatriados.

Si bien no se ha llevado a cabo una evaluación oficial del programa, nuestro análisis de los datos proporcionados por la INM y la Secretaría de Gobernación nos lleva a matizar el alcance real del programa. Como se puede observar en la tabla 1.3, el porcentaje de individuos repatriados apoyado⁷ por el PRH-Somos Mexicanos ha subido desde un 57% en 2010 hasta superar el 82% en 2015. Sin embargo, el valor absoluto de esos apoyos ha decrecido de más del 30% pasando de 267,317 personas apoyadas a 171,858.

Tabla 1.3 Eventos de Repatriación y Apoyos otorgados 2010-2015

	TOTAL eventos repatriación	Total PRH	%
2010	469 268	267 317	56.96%
2011	396 564	269 197	67.88%
2012	369 492	273 300	73.97%
2013	332 865	239 932	72.08%
2014	243 196	198 876	81.78%
2015	207 398	171 858	82.86%

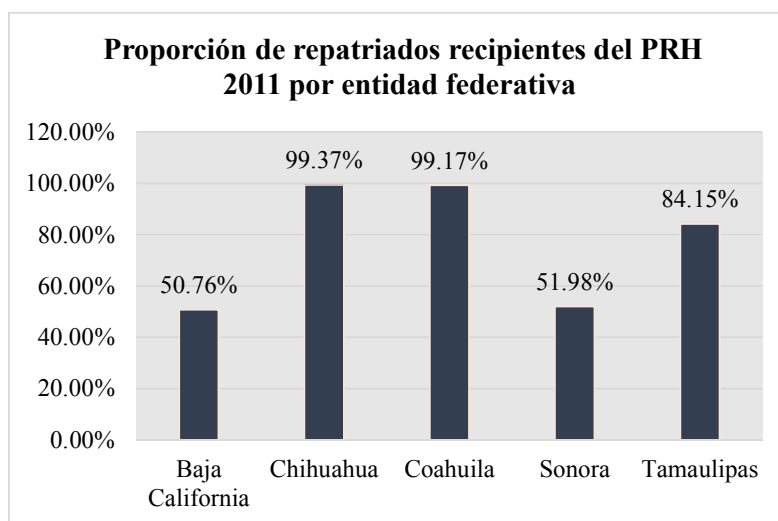
Elaboración propia (fuente: Boletín estadístico de la Unidad de Política Migratoria)

Más allá de esas estadísticas generales, los datos publicados por la Unidad de Política Migratoria pintan un panorama desigual entre estados fronterizos. Como se podrá apreciar en las gráficas 1.4 y 1.5 para 2011 y 2014 respectivamente, un mexicano repatriado por un punto de recepción en el estado de Sonora tuvo mucho menos oportunidades de recibir un apoyo⁸ del PRH que un repatriado deportado por el estado de Coahuila, por ejemplo.

⁷ Precisamos que el término “Apoyo” recubre uno o más servicios recibidos y no automáticamente todo el “paquete” de apoyos ofrecidos (llamada telefónica, comida, hospedaje, transporte local y nacional, atención médica, etc.)

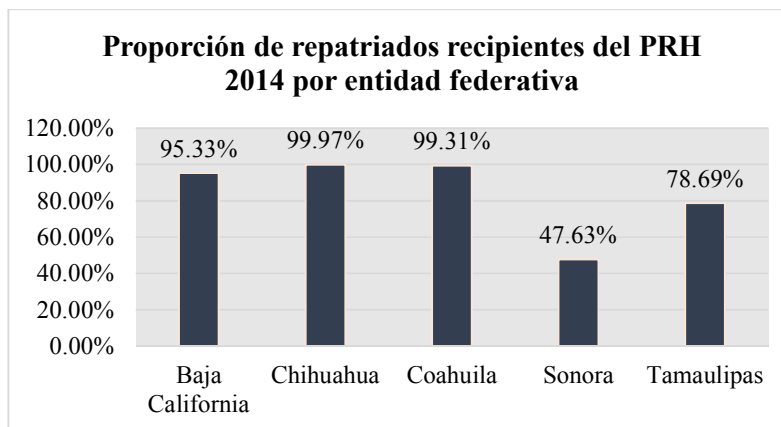
⁸ Las cifras presentadas contemplan la recepción de por lo menos un elemento de apoyo, no automáticamente el paquete de atención básico en su totalidad.

Gráfica 1.4 Proporción de repatriados recipientes del PRH en 2011 por entidad federativa



Elaboración propia (fuente: Boletín estadístico de la Unidad de Política Migratoria)

Gráfica 1.5 Proporción de repatriados recipientes del PRH en 2014 por entidad federativa



Elaboración propia (fuente: Boletín estadístico de la Unidad de Política Migratoria)

Otro elemento importante para evaluar el alcance y el desempeño de esa iniciativa es obviamente el presupuesto asignado para lograr las metas propuestas. Si bien nos falta todavía integrar información uniformizada sobre los presupuestos del programa de 2008 a 2015 podemos no obstante presentar algunos datos muy reveladores sobre los recursos del PRH disponibles para la atención a los repatriados.

Una primera fuente de información proveniente del mismo INM nos indica en una presentación⁹ destinada al Congreso de la República que el PRH tuvo en 2012 un gasto de \$11,994,681.12. El INM agrega que para poder cumplir con el protocolo básico de atención¹⁰ que corresponde con la normatividad en vigor necesita un presupuesto anual de \$584,625,500.00. A pesar de la estimación un poco sobre-evaluada, ya que contempla más de 400,000 repatriados como promedio anual, notamos la distancia abisal entre las dos cifras.

En segundo lugar, usamos un informe de FUNDAR (2013) el cual presenta de manera detallada el presupuesto de INM y nos propone un desglose muy informativo. Aprendemos que durante el 2011 el Instituto Nacional de Migración gastó 2,943 millones y que de ese total 2,360 millones de pesos (82%), se canalizaron a actividades relacionadas con la gestión y el control migratorio. Para la operación de programas de protección a migrantes, se contó con 331 millones de pesos (11%) y lo que se destina para dar construir y dar mantenimiento a “estaciones” y “estancias” migratorias y para actividades relacionadas a repatriaciones y retornos asistidos (6%), con 173 millones de pesos. Finalmente, se encuentra que el monto que se destinó directamente a migrantes (1%), fue de 19 millones de pesos. Esa última categoría que nos interesa primordialmente no incluye solamente el apoyo brindado en el marco del Programa de Repatriación Humana ya que cubre también las acciones de los Grupos Beta.

Usando esas dos fuentes, consideramos que el presupuesto del PRH para apoyo directo a repatriados (sin incluir salarios, instalaciones y material entonces) se puede aproximar en 2011 a unos 11 millones de pesos. Podemos inferir en consecuencia que la aportación directa por repatriado (269,197 eventos de repatriación aquel año) fue de aproximadamente 41 pesos mexicanos por repatriado. Esta cifra notablemente baja nos lleva a considerar que el PRH no proponía un “paquete” completo de servicios tal como aparece en el protocolo propuesto en la reglamentación de la ley de Migración en 2012. Sin embargo, el presupuesto nacional del PRH subió solamente de un millón de pesos en 2012 y el mismo INM cuantificó en 2013 el costo estimado de un servicio extendido para los repatriados y presentó al Congreso un costo de \$1450 por persona (INM, 2013: 7). Muy

⁹http://www.inm.gob.mx/static/consejo_ciudadano/acuerdos/2013/PRESENTACION_PPTO_2014_Y_FORTALECIMIENTO_INSTITUCIONAL_2.pdf Primera Consulta 4/11/2015

¹⁰ El paquete básico contiene: 3 lunch box, 1 kit de limpieza, 1 noche de albergue, 1 llamada y 1 boleto de regreso a su estado de origen por un costo unitario de 1450 pesos mexicanos.

lejos de los \$41 o \$45 gastados por persona hasta ahora. En consecuencia, se puede enunciar que el PRH no puede cumplir solo con el protocolo de atención planteados en la ley de Población.

Sin querer subestimar la importancia de los recursos financieros, cabe señalar que el mismo PRH contempla apoyarse de los procesos de coordinación intergubernamental para justamente cubrir los elementos enunciados en el corpus normativo. Por consiguiente, si el PRH-Somos Mexicanos no parece ofrecer los servicios básicos del protocolo de atención cabe observar de forma global los actores y sus respectivos programas, los cuales pueden reforzar y completar el PRH-Somos Mexicanos.

- Secretaría de Trabajo: **Repatriados Trabajando (Sub-Programa del Programa de Apoyo al Empleo)**

Este programa se implementa a través del Servicio Nacional de Empleo (SNE) y no del INM. Su objetivo es apoyar a los mexicanos repatriados facilitando su incorporación al mercado laboral. Para lograrlo el programa apoya con hasta \$1,500.00 para búsqueda de empleo y hasta \$1,500.00 para alojamiento y alimentación. Si el repatriado decide regresar a su localidad de origen, recibe un apoyo de \$500.00 a \$1,000.00 para búsqueda de empleo (según el estado de origen) y compra de boletos hasta \$1,500. Una vez en su localidad de origen, existe la posibilidad de recibir un apoyo complementario para búsqueda de empleo de \$500.00 a \$1,000.00 según el estado de destino. Además, el programa contempla proporcionar información y la orientación necesaria para encontrar oportunidades de empleo o para emplearse por cuenta propia.

A primera vista los objetivos de “Repatriados Trabajando” parecen completar adecuadamente el “PRH-Somos Mexicanos” porque permite cubrir a la vez la reinserción laboral y la transportación que no puede proporcionar directamente el PRH por sus limitaciones financieras. Sin embargo, de nuevo la realidad operativa nos lleva a matizar nuestras conclusiones. Por ejemplo, para 2013 el presupuesto total del programa al nivel nacional era de solamente \$15,000,000¹¹. Además, si recompilamos los datos publicados por la Secretaría de Trabajo encontramos que el número global de apoyos otorgados es bastante bajo. Entre sus inicios en 2005 y 2015, el programa alcanzó un número máximo de solamente 27,621 apoyos en 2010 a pesar de su carácter nacional. “Repatriados

¹¹ <http://eleconomista.com.mx/industrias/2013/03/14/ajustan-presupuesto-fomento-empleo>

Trabajando” se enfoca en la región fronteriza como se puede notar en la siguiente tabla, pero cubre también las entidades federativas de origen de los repatriados. Dentro de los estados fronterizos prioritarios, Baja California ha recibido curiosamente una proporción baja de los apoyos (con excepción de 2011 y 2012) a pesar de la alta proporción de repatriados que llegan por el estado. El bajo número de apoyos tiene que ver con la decisión del estado de Baja California de otorgar el apoyo financiero solamente a los originarios de la entidad federativa¹².

Tabla 1.4 Número de apoyos otorgados a repatriados con el Programa “Repatriados Trabajando” 2005-2015

	Total Apoyos	Estados Fronterizos	BC
2015	3801	2,262	131
2014	12,668	6,911	315
2013	10,143	6,335	154
2012	26,488	22,222	5,303
2011	26,649	22,009	5,042
2010	27,621	15,205	2,796
2009	19,093	14,285	1,870
2008	21,171	9,461	573
2007	6,701	2,799	7
2006	1,463	1,463	-
2005	144	144	-

Elaboración propia (fuente: Portal del Empleo¹³)

Con respecto a la eficacia misma de “Repatriados Trabajando”, hemos encontrado solamente una fuente de información que nos permite tener una idea precisa para el año 2012. Según la Auditoría Suprema Federal: “En 2012 la STPS cumplió en 1.2% la meta del indicador “tasa de ocupación de personas repatriadas que fueron apoyadas”, ya que de las 24,055 personas apoyadas colocó a 292 lo que representó un incumplimiento de 81.0% respecto de la meta programada de 6.3%.” (ASF, 2012: 4). Por tanto, y tomando en cuenta que el informe de auditoría de desempeño solamente evalúa un año de ejecución, podemos hacer la hipótesis que el programa ha ofrecido apoyo financiero y transportación, pero quizás no ha podido cumplir satisfactoriamente con su objetivo principal de incorporación en el mercado laboral.

¹² Entrevista con Alejandro Díaz Suarez – Sistema Nacional del Empleo Tijuana -22/02/2016

¹³ http://www.empleo.gob.mx/admon/xls/estadisticas_laborales/PAE_Repatriados_Trabajando.xls Primera Consulta 1/12/2015

▪ Secretaría de Hacienda: **Fondo de Apoyo a Migrantes:**

El Fondo de Apoyo a Migrantes (FAM) es quizás menos conocido por la opinión pública que el PRH-Somos Mexicanos, sin embargo tiene un alcance y recursos mucho mayores. Opera de manera descentralizada a través de subsidios federales en 24 entidades federativas: en los municipios ubicados en los estratos de bienestar 1 a 4 definidos por el INEGI; en los que más del diez por ciento de los hogares reciben remesas, en las principales ciudades fronterizas receptoras de trabajadores en retorno; y en las tres principales zonas metropolitanas.

Entre 2009 y 2015 ha tenido una asignación total notable de \$1,500,000,000.00 pero los criterios de distribución de los fondos no han sido favorables a Baja California (4.78% de la asignación total de 2009 a 2012, y luego una disminución constante hasta un 2.6% en 2015), en comparación con los estados receptores de remesas tales como Michoacán (más de 47 millones de pesos en 2015) o Guanajuato (34 millones de pesos en 2015).

Tabla 1.5 Presupuesto del Fondo de Apoyo a Migrantes 2009-2015

Ejercicio	Presupuesto Total	Importe Baja California
2009	300,000,000.00	14,365,852.00
2010	100,000,000.00	4,788,617.37
2011	100,000,000.00	4,788,617.37
2012	300,000,000.00	14,365,852.00
2013	200,000,000.00	7,321,038.00
2014	200,000,000.00	5,855,939.58
2015	300,000,000.00	7,827,000.00

Elaboración propia (Fuente: Evaluación Específica de Desempeño del Fondo de Apoyo a Migrantes 2013 y Portal de Transparencia Presupuestaria¹⁴)

Según los lineamientos para la operación del Fondo estos subsidios federales distribuidos a través de las entidades federativas financian proyectos, acciones y obras de infraestructura y su equipamiento, que apoyen a los trabajadores migrantes en retorno y a las familias que reciben remesas para:

- Encontrar una ocupación en el mercado formal;
- Contar con opciones de autoempleo;
- Generar ingresos;

¹⁴ <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/EntidadesFederativas>

- Mejorar su capital humano y su vivienda, y
- Apoyar la operación de albergues que los atiendan y retornar a su lugar de origen, en su caso.

El Fondo tiene efectivamente una orientación principalmente enfocada en cuestiones de reinserción laboral y desarrollo económico de las regiones impactadas por el retorno de la población emigrante. En consecuencia, está financiado a través del Ramo General 23 “provisiones salariales y económicas” del presupuesto de egresos federales, el cual otorga recursos a las entidades federativas y a los municipios a través de fondos muy específicos como el Fondo para Fronteras o el Fondo Regional.

En el caso estudiado del estado de Baja California, el fondo ha tenido un papel quizás menos enfocado en la reinserción laboral y más en la necesidad de proveer una atención inmediata tal como descrita en el reglamento de la ley de Migración o en la ley de Población. Así pues, la Evaluación Específica de Desempeño del FAM 2013 publicada por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) de Baja California en 2014 nos presenta un ejemplo ilustrativo para un año de ejecución del fondo.

Según la evaluación, se realizó un Taller de Planeación para asignar los recursos del Fondo en el estado y se seleccionaron un total de 21 proyectos. En la mayoría de los casos (19 proyectos) se destinaron los recursos a cubrir los gastos operativos y la realización de algunas obras para organismos de la sociedad civil que atienden y asisten a migrantes en las ciudades fronterizas de Tijuana, Mexicali y Tecate. Además, se aprobaron 2 acciones para el pago de transporte terrestre de migrantes desde Tijuana y Mexicali para el retorno a su lugar de origen como aparece en el cuadro 1.5 (COPLADE, 2014: 31).

Cuadro 1.5: Lista de acciones financiadas por el Fondo de Apoyo a Migrantes 2013 en California

Obra o Acción financiada	Importe
Atención a migrantes con el pago de transporte terrestre a su lugar de origen, en Mexicali	\$200,000.00
Atención a migrantes con el pago de transporte terrestre a su lugar de origen, en Tijuana	\$100,000.00
Rehabilitación de Hotel del migrante deportado Ángeles de la Frontera, A.C.	\$1,298,570.24
Rehabilitación de Caritas Región Mexicali, A.C.	\$48,941.01
Rehabilitación de la Casa de la Familia Migrante A.C	\$428,344.02
Gastos de Operación Casa del Migrante en Tijuana, A.C.	\$300,000.00
Gastos de Operación Ejército de Salvación, A.C.	\$300,000.00
Gastos de Operación Coalición ProDefensa del migrante	\$450,000.00
Gastos de Operación Instituto Madre Asunta A.C.	\$300,000.00

Gastos de Operación Casa YMCA para menores migrantes en Tijuana A.C.	\$300,000.00
Gastos de Operación Consejo Indígena A.C.	\$300,000.00
Gastos de Operación para el Grupo de ayuda para el migrante de Mexicali A.C.	\$100,000.00
Gastos de Operación Centro de Reintegración Familiar de menores migrantes A.C.	\$300,000.00
Gastos de Operación Comité de Promoción para el Desarrollo de Mexicali A.C.	\$300,000.00
Gastos de Operación Coordinadora de apoyo al trabajador migrante deportado A.C. 'Casa Betana'	\$300,000.00
Gastos de Operación Hotel del migrante deportado Ángeles de la Frontera, A.C.	\$312,000.00
Gastos de Operación Caritas Región Mexicali, A.C.	\$250,000.00
Gastos de Operación Dispensario Dr. Cañedo A.C.	\$300,000.00
Gastos de Operación Centro Pastoral Mana de Mexicali IBP	\$300,000.00
Gastos de Operación Casa del Migrante de Nuestra Señora de Guadalupe de Tecate A.C.	\$300,000.00
Gastos de Operación para la Viña de Tijuana A.C.	\$50,000.00
Gastos de Operación para el Albergue Temporal Zona Norte, A.C.	\$50,000.00
Gastos De Operación para Ciudad del Refugio A.C.	\$50,000.00
Gastos Indirectos para el Fondo de Apoyo a Migrantes	\$365,426.65
Servicios de fiscalización, control y evaluación	\$14642.08

Fuente: Evaluación Específica de Desempeño del Fondo de Apoyo a Migrantes 2013, p.39

Como se mencionó anteriormente, para el ejercicio 2013, se asignó a Baja California un total de \$7,321,038 pesos, los cuales sirvieron mayormente a financiar gastos operativos de Albergues y asociaciones civiles que apoyan directamente a los repatriados.

Cuadro 1.6 Repartición de la inversión FAM 2013 en Baja California por categoría de gasto

Gastos de Infraestructura para albergues	24.3%
Gastos Operativos para albergues	62.3%
Gastos para pago de repatriación de migrantes	8.2%
Gastos de operación para el Fondo de Apoyo a Migrantes 2013	5%
Otro	0.2%
TOTAL DE LA INVERSION:	100%
\$ 7,321,038.00	

Fuente: Evaluación Específica de Desempeño del Fondo de Apoyo a Migrantes 2013, p.36

- Secretaría de Salud y Seguro Popular

Más allá de la recepción y apoyo para la reinserción laboral, en zona fronteriza o en la región de origen, el gobierno mexicano provee una atención médica a los repatriados y una cobertura médica básica a través del Seguro Popular.

Si bien el Programa de Salud Migrante 2007-2012 menciona en varias ocasiones la problemática de los repatriados, la Secretaría de Salud maneja una definición diferente ya

que se trata en este documento de repatriación de connacionales enfermos. La situación de los repatriados-deportados, su salud física y mental post-detención no aparece en el diagnóstico y por tanto en la estrategia de intervención de la SSA. Efectivamente, la atención médica todavía no está provista de manera homogénea a lo largo de la frontera ya que no todos los estados tienen módulos especializados en los puntos de recepción. Tamaulipas y Baja California son los únicos estados que disponen de ese servicio especializado y oficial, y desde muy poco tiempo (2013 para Tijuana y 2014 para Matamoros), y por tanto son los únicos estados que cumplen con los lineamientos del PEM.

Según la página web¹⁵ de la Dirección General de Relaciones Internacionales de la SSA, 32,231 personas fueron atendidas desde la apertura de los módulos de atención en Baja California y se ofreció un total de 32,854 servicios (en mayoría orientación y consejería, no atención médica directa). No se ha encontrado información sobre el presupuesto anual para ofrecer esos servicios y sus fuentes de financiamiento.

Cabe señalar que la SSA maneja desde 2000 un programa llamado “Vete Sano, Regresa Sano” dirigido específicamente hacia la población migrante. Busca un mejoramiento de las condiciones de salud de los migrantes. El propósito del programa es ofrecer “un blindaje en salud a través de servicios de Promoción, Prevención y Atención para la salud durante la línea de vida con calidad, calidez, seguridad y sobre todo apropiado a la complejidad de la movilidad migratoria” (SSA, 2008: 8). Según el Dr. José Bustamente Moreno titular en Baja California de la Secretaría de Salud citado por la prensa local¹⁶ se han atendido 84,329 migrantes entre 2010 y 2015, y en 2012 Baja California destacó con el segundo lugar al nivel nacional en términos de número de personas atendidas por el programa. Como el programa no busca atender solamente el grupo de connacionales deportados es difícil identificar la proporción de repatriados comparado con otros grupos como por ejemplo los migrantes de tránsito. Además, por la falta de información sobre el desempeño y el presupuesto del programa en Baja California, no podemos tampoco analizar la efectividad de esas iniciativas para la población deportada.

En lo que se refiere al programa Seguro Popular, Mexicali y Tijuana tienen también un módulo de afiliación que otorga pólizas temporales (90 días) a los repatriados sin costo.

¹⁵ <http://www.dgri.salud.gob.mx/interior/resultadosma.html>

¹⁶ <http://www.unimexicali.com/noticias/bajacalifornia/203323/atendidos-84-mil-migrantes-en-programa-vete-sano-regresa-sano.html>

Esas afiliaciones de corta duración permiten a las personas que no disponen de credenciales a su llegada de poder ser atendidas por los servicios de salud mientras tramiten su identificación. No se pudo obtener estadísticas directamente publicadas por el gobierno mexicano pero la prensa regional presentó las siguientes cifras: 10 mil 309¹⁷ mexicanos deportados de Estados Unidos afiliados en Baja California a través de los dos módulos instalados en Mexicali y en Tijuana; para los primeros ocho meses de 2015 ya más de 20,000¹⁸ pólizas temporales habían sido otorgadas (más del 50% de las personas deportadas por Baja California de enero a agosto 2015).

- Sistema del DIF y Atención a menores

Como mencionado anteriormente la normatividad vigente sobre atención a repatriados mexicanos pone de relieve los necesarios protocolos específicos para menores. En 2011 la Secretaría de Salud y el Sistema Nacional para el Desarrollo de la Familia ya habían elaborado una Estrategia¹⁹ de prevención y atención a niñas, niños y adolescentes migrantes y repatriados no acompañados. Esa estrategia fue formalizada más adelante por el PEM y dio lugar en 2015 a la creación de un nuevo protocolo²⁰ interinstitucional de atención fruto de la colaboración entre el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Al nivel de la ejecución de esos lineamientos podemos observar en el caso de Baja California que los repatriados menores son canalizados por el Instituto Nacional de Migración y llegan a los módulos de recepción y atención a niños no acompañados que existen desde 2004 en el estado. Una vez identificados y registrados se busca un contacto con la familia de los menores. En muchos casos los familiares no pueden venir a buscar el mismo día a los menores por tanto están dirigidos hacia la red de Albergues de Tránsito que colabora con el DIF (Orfanatorio Emmanuel A.C., Albergue Juvenil del Desierto A.C., Albergues Temporales del DIF Estatal (Mexicali y Tijuana), Centro para la Protección Social de la Niñez DIF Municipal Tijuana, Casa YMCA, Betesda Casa Hogar, etc.) en donde reciben servicios temporales de asistencia social mientras pueden regresar con su familia.

¹⁷ <http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n3631592.htm>

¹⁸ <http://jornadabc.mx/tijuana/13-10-2015/seguro-popular-ha-entregado-20-mil-polizas-migrantes-y-deportados>

¹⁹ <http://www.programassociales.org.mx/sustentos/Sonora583/archivos/Marco%20General%20de%20Operaci%C3%B3n%20Menores%20Migrantes.pdf>

²⁰ <http://proteccionconsular.sre.gob.mx/index.php/documentos/protocolonna>

En cuanto al tamaño de las poblaciones atendidas, resulta difícil obtener datos desglosados para cada año de 2007 a 2015 ya que los informes o notas periodísticas muchas veces no hacen la distinción entre menores migrantes y el sub-grupo de los connacionales menores repatriados. Para entender mejor la dimensión del fenómeno reproducimos sin embargo un fragmento de un artículo publicado por el semanario Zeta²¹ en julio de 2014: “en 2013, mil 847 menores fueron repatriados por Baja California. De éstos 576 estaban acompañados de un adulto, el 78 por ciento llegaron a Tijuana y el resto a Mexicali. Una cifra mayor, mil 297, llegaron sin acompañante, distribuidos en 961 a Tijuana y 336 a Mexicali. De los atendidos por DIF Baja California, mil 317 niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados, 582 fueron reintegrados a módulos DIF y 735 más canalizados a la Red de Albergues”. Esos datos se integran dentro de un marco de disminución gradual de la recepción de menores repatriados en Baja California (París, Pelaez y Zenteno, 2014 :18).

Finalmente, en lo que se refiere a los recursos financieros para implementar la asistencia a menores encontramos poca información sobre los orígenes de los fondos (municipales, estatales o en realidad fondos federales gestionados e implementados por al nivel local), pero para dar una estimación de los fondos disponibles para ese tipo de actividades nos referimos a un documento²² del DIF Estatal de Baja California que presenta un presupuesto en 2014 de \$329,369.86 para los módulos de recepción y atención de menores repatriados y \$11,542,456.55 para los albergues temporales (que no reciben solamente a menores repatriados).

- Servicio Municipal de Registro Civil

Otro elemento clave para la reinserción de los repatriados, el cual sin embargo no aparece directamente en la normatividad vigente de la Ley de Población o de Migración, es la posibilidad de obtener rápidamente después de llegar a la frontera nuevas credenciales y actas de nacimiento para poder *in fine* afiliarse plenamente al seguro popular y encontrar un empleo formal. Este servicio lo ofrecen los municipios y en el caso de Baja California las OSC han podido influir directamente para que se amplíe el servicio y se reduzca el tiempo de espera. En el caso específico de Tijuana, el municipio inició en 2014 un

²¹ <http://zetatijuana.com/noticias/ezenario/7074/bc-sin-crisis-de-ninos-migrantes>

²² http://om.bajacalifornia.gob.mx/uct/transparenciabc/021_progsociales/2DIF/progsociales_DIF.pdf

programa llamado “Recuperando mi identidad” el cual permite la expedición de actas de nacimiento sin costo para personas deportadas de Estados Unidos por esta ciudad.

Este programa es notable porque su implementación necesita una interacción avanzada con las entidades federativas de origen de los repatriados para poder tramitar las actas de forma gratuita y rápida. La oficina de atención se encuentra en las instalaciones del DIF Municipal y ofrece un servicio especializado desarrollado por el Municipio. Según la prensa regional, en 2015 1,982²³ credenciales temporales fueron tramitadas.

- La Unidad de Política Migratoria (UPM)

Finalmente, nos enfocamos ahora en un actor que no tiene ningún mandato para ejecutar programas pero que tiene un papel importante en el aparato administrativo de atención a los repatriados. La UPM, entidad parte de la Secretaría de Gobernación, fue creada en 2012 siguiendo la promulgación en 2011 de la Ley de Migración. El propósito era separar, por un lado, la planeación, el seguimiento y evaluación, y, por el otro, la gestión migratoria al nivel operativo para asegurar un mejor seguimiento del trabajo del INM.

Por ello, la UPM no proporciona directamente apoyos a los migrantes, y su papel es esencialmente estratégico (producción y compilación de datos para elaborar planes y acciones adecuadas) y de control. Agregamos también a esa lista una función supuesta de coordinación que se observa a dos niveles. En primer lugar, dentro de las atribuciones y de la organización interna de la UPM. Como se puede apreciar en el reglamento interior²⁴ de la SEGOB, las actividades de coordinación y fomento de la colaboración aparecen claramente.

Cuadro 1.7: Artículos del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación

<p>Artículo 22 Bis. La Unidad de Política Migratoria tendrá las siguientes atribuciones:</p> <p>III. Determinar y coordinar los mecanismos conducentes para recoger las demandas y posicionamientos de los Poderes de la Unión, gobiernos de las entidades federativas, y de la sociedad civil organizada a considerar en la formulación de la política migratoria en términos de las disposiciones jurídicas aplicables;</p> <p>VII. Proponer y promover la celebración de convenios de colaboración y concertación, así como instrumentos internacionales en materia migratoria;</p>

²³ <http://www.uniradionoticias.com/noticias/tijuana/381618/fortalece-dif-tijuana-programas-de-atencion-al-migrante.html>

²⁴ http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5264335&fecha=15/08/2012

VIII. Proponer, en coordinación con las autoridades competentes, soluciones a los problemas que enfrentan tanto los extranjeros en territorio nacional, como los migrantes mexicanos dentro y fuera del país;

IX. Coordinar la planeación necesaria para configurar estrategias, proyectos y acciones de política migratoria;

X. Coordinar la evaluación y monitoreo del cumplimiento de la política migratoria que establezca la Secretaría;

Fuente: Diario Oficial de la Federación 15/08/2012

En segundo lugar, al nivel financiero cabe señalar que la UPM hace parte del Ramo 04 “Gobernación” (como el Instituto Nacional de Migración) y recibe financiamientos a través del Programa P019 llamado “*Coordinar la Política Migratoria*”. Este programa se vincula con el Programa Sectorial de Gobernación 2013-2018 (versión del 22 de octubre de 2013) en su Objetivo 4, “Contribuir al desarrollo de una política de población y migración integral e incluyente”. Según una nota²⁵ del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados entre 2014 y 2015 el P019 “Coordinar la política migratoria” pasó de un presupuesto de \$60.9 millones a \$164.9 millones, es decir un incremento de más del 160%.

Sin embargo, a pesar de tener un presupuesto específico y prerrogativas claras para coordinar la política migratoria no hemos encontrado en los dos últimos años evidencias de un involucramiento claro de la UPM para cuestiones de atención a repatriados. La iniciativa operativa sigue todavía al nivel del INM y compartida en el caso de Baja California con la instancia del Consejo Estatal de Atención al Migrante puesta en marcha a finales de 2013 bajo el mandato del Gobernador Vega de la cual hablaremos en detalles en los próximos capítulos.

A ocho años del inicio de un esfuerzo de coordinación para lograr una mejor atención a las poblaciones repatriadas encontramos una situación compleja. En primer lugar, la mayor parte de los programas existentes fueron creados antes de la publicación del reglamento de la ley de Migración y de la publicación del artículo 84 de la ley de Población que formalizan un protocolo de atención claro. Por tanto, el análisis de las iniciativas nos deja un panorama desordenado con una cierta confusión entre objetivos, acciones efectivamente implementadas y presupuestos: tres programas diferentes (sin contar el Programa Mejora del municipio de Tijuana para los habitantes del Bordo) ofrecen

²⁵ <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2015/febrero/notacefp0092015.pdf>

transporte a las regiones de destino, dos programas tienen vocación a apoyar directamente la reinserción laboral, pero uno no tiene casi presupuesto y el otro lo usa para cubrir gastos operativos de las OSC.

En segundo lugar, observamos que los diferentes programas y mecanismos existentes no parecen proporcionar una cobertura suficiente según las OSCs (López, 2012; Müller, 2014). Al nivel estatal como al nivel municipal, los actores políticos han también comentado sobre las carencias existentes. Varias estrategias han sido usadas para enfrentar esas problemáticas. La primera fue el crecimiento de la estructura organizacional. En 2014, siguiendo la publicación de su ley estatal de migración Baja California creó una dirección de atención a migrantes. Ahora muy recientemente el municipio de Tijuana (siguiendo las directivas del artículo 26 de la ley estatal) decidió crear una dirección de atención a migrantes. La regidora tijuanaense encargada de los asuntos fronterizos indicó entonces lo siguiente: "¿Baja California, principalmente Tijuana, carece de los recursos suficientes para afrontar esta problemática; con la creación de esta dirección pretendemos que el Gobierno Federal nos brinde los recursos necesarios para estos programas de atención"²⁶.

Otra estrategia fue a través de los diputados y su propuesta de creación de un "Fondo de Migralidad" de 3000 millones de pesos²⁷ para compensar los estados fronterizos que reciben repatriados originarios de otras entidades federativas de la República. Esta iniciativa fue rechazada por el Congreso, pero denota la percepción de los actores de la región fronteriza, especialmente en Baja California, que el Gobierno Federal no ha logrado proponer soluciones adecuadas a las problemáticas que enfrentan.

El reto parecía efectivamente difícilmente alcanzable, la presión presupuestaria creciente con la crisis de 2008 y el estatus precario del repatriado por su propensión alta a emigrar otra vez no han favorecido la movilización gubernamental. Sin embargo, cabe subrayar la multitud de actores involucrados para dimensionar el reto operacional del esfuerzo de coordinación. Desgraciadamente, como se ha podido estudiar la incidencia de esos dispositivos en instituciones gubernamentales parece todavía insuficiente para lograr los propósitos planteados en la ley de Población (París, 2010; López, 2012).

Para tratar de explicar la fragmentación observada y las limitaciones operacionales de la atención a los connacionales mexicanos repatriados, desarrollaremos en los siguientes capítulos una argumentación enfocada en un eje explicativo: las interacciones

²⁶ <http://www.20minutos.com.mx/noticia/b339085/tijuanaimpulsadirecciondeatencionalmigrante>

²⁷ <http://noticias.terra.com.mx/mexico/politica/que-es-el-fondo-de-migralidad,7f1b6663961c8410VgnVCM5000009ccce0aRCRD.html>

intergubernamentales. Al orientarnos hacia un análisis de este tipo para entender la fragmentación y desorganización observada, partimos de dos supuestos. Primero que, por la transversalidad y la complejidad del fenómeno, la atención a deportados requiere un nivel alto de coordinación y que por tanto analizar las interacciones verticales y horizontales entre actores gubernamentales nos permite arrojar luz sobre el alcance de las iniciativas existentes. En segundo lugar, se considera que la acción colectiva coordinativa permite sacar provecho de sinergias, mejorar la eficiencia de las decisiones, y contribuir a un mejor entendimiento de las problemáticas y entre organizaciones lo que resulta en acciones de mayor calidad. Este enfoque nos llevó en un primer tiempo a definir como se caracterizaban esas relaciones, desglosar los diferentes aspectos que entran en consideración para alcanzar una efectiva coordinación; y en una segunda etapa a buscar a través de diferentes dimensiones los elementos que obstaculizan o incentivan el trabajo coordinado con el fin de proponer un panorama completo de la atención gubernamental a los deportados en Baja California.

Capítulo II: Caracterización de las interacciones gubernamentales en torno a la atención a deportados

Siguiendo el primer capítulo que buscaba identificar los actores de la política de atención a los migrantes y sus acciones, continuamos en el presente con una caracterización de los procesos de cooperación y coordinación entre las organizaciones que atienden a los mexicanos deportados. En las siguientes páginas buscaremos precisar las diferencias conceptuales entre cooperación, coordinación y colaboración para poder ubicar el caso estudiado dentro de este continuum en una segunda parte. La finalidad del análisis descriptivo desarrollado en este capítulo es proponer una respuesta a la primera pregunta de investigación de caracterización de las interacciones entre las dependencias gubernamentales que guía esta tesis y construir una base sobre la cual entender los procesos desglosados en los dos próximos capítulos.

1. Planteamiento teórico

1.1 Introducción

Durante las últimas décadas, nuevas formas de gobierno han surgido en los países democráticos para reemplazar los antiguos modos jerárquicos weberianos de formulación e implementación de políticas. Los procesos de descentralización y de devolución de poderes, la búsqueda de más eficiencia en el uso de los recursos públicos, la intensificación y complejización del papel de la sociedad civil, el aumento de la interdependencia organizativa son algunos de los factores que explican la aparición de nuevas formas de gobernanza más horizontales.

Esa nueva forma de gobernar ha impulsado una nueva agenda de investigación con múltiples enfoques. Dentro de esa agenda podemos distinguir ocho clústeres de temáticas asociadas: (1) mayor participación de los actores no estatales; (2) la asociación de los sectores público y privado; (3) diversidad y competencia dentro del mercado; (4) la descentralización; (5) la integración de ámbitos políticos; (6) la no coerción ("*soft law*"), (7) la capacidad de adaptación y el aprendizaje constante, y (8) la colaboración (Lobel, 2004).

El clúster de colaboración que nos interesa particularmente para este proyecto de investigación ha recibido también mucha atención académica por su esencia interdisciplinaria. Así pues, la colaboración se puede abordar desde múltiples puntos de vista (psicológico enfocado en los actores, o desde un punto de vista organizativo o institucional, por ejemplo) y se puede analizar la cuestión de la coordinación y colaboración desde cualquier segmento de la vida social.

El estudio de la colaboración entre instituciones puede tomar varios enfoques. El enfoque de relaciones intergubernamentales, uno de los más antiguos, se ha desarrollado desde ejes principalmente jurídicos y se ha movido ahora hacia nuevos temas como el estudio de la colaboración y de las redes intergubernamentales (O'Toole y Meier, 2004; Agranoff y McGuire, 2011). Esa diversificación de enfoques permite plantear las relaciones entre niveles de gobierno de manera menos jerárquica incluyendo toda la complejidad que representan procesos descentralizados con una pluralidad de instituciones. Cabe notar sin embargo que existen diferencias sustanciales entre esos enfoques. El enfoque de redes implica un grado de autonomía mayor entre las organizaciones. Asimismo, el enfoque de gobernanza colaborativa, contempla sobre todo las relaciones de agencias gubernamentales con organizacionales no estatales autónomas y considera menos las relaciones intergubernamentales (Ansell y Gash, 2008).

Con el inicio de la escuela de la gobernanza, y el cambio de enfoque hacia nuevas formas de gobierno más abiertas y menos jerarquizadas, aparecieron una gran cantidad de investigaciones y reflexiones teóricas sobre el tema de la colaboración. Esa nueva área de investigación se ha ido consolidando poco a poco, por lo que aún sufre de carencias conceptuales y está considerada como un "*low paradigm field*" (O'Leary y Vij, 2012: 24). Esta afirmación se refleja en los problemas de definición de conceptos y de diferenciación entre configuraciones estudiadas. "Incluso la terminología más básica está sujeta a diversas interpretaciones y parece que hay poco acuerdo sobre el uso de términos tales como "asociación", "alianza", "colaboración", "red" o "relaciones interorganizacionales" (Huxham, 2003: 402). Esa plétora de términos y definiciones tiende a usar de forma indistinta el vocabulario mencionado, sin diferenciar el tipo de interacción que precisamente se busca describir (McNamara, 2012: 891).

La misma definición de "colaboración", término genérico usualmente escogido para describir los procesos de acción conjunta, difiere en función de los autores. Barbara Gray

(1989:5) utiliza el término de colaboración para definir el “proceso a través del cual diferentes actores constituyen una estructura de toma de decisiones para analizar un problema de forma conjunta y evaluar las diferentes alternativas de solución que cada uno de ellos tiene desde su perspectiva individual, con ello logran superar una visión parcial o limitada del problema y de esta manera obtienen la solución óptima de acuerdo con los recursos disponibles”. Thomson habla de la colaboración como “un proceso en el cual actores autónomos o semi autónomos interactúan a través de la negociación formal e informal, creando conjuntamente reglas y estructuras que rigen sus relaciones y formas de actuar o decidir sobre las cuestiones que los unió; es un proceso que implica normas compartidas e interacciones mutuamente beneficiosas”. (Thomson, 2001 citado en Thomson y Perry, 2006: 23). Bryson, Crosby, y Stone definen específicamente la colaboración intersectorial como “la vinculación o la puesta en común de información, recursos, actividades y capacidades de las organizaciones en dos o más sectores para lograr conjuntamente un resultado que no podría lograrse por las organizaciones en un sector aislado” (2006: 44).

El desarrollo de la investigación sobre coordinación y colaboración en la administración pública ganó en importancia en las últimas décadas porque acompañó dos evoluciones que marcaron las reflexiones académicas y las prácticas organizativas adentro de la administración pública en los países del Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Una primera etapa fue el advenimiento de la Nueva Gestión Pública (NGP) en los años Ochenta. Como enfoque dominante, la NGP promovió la integración de métodos de gerencia del sector privado y puso énfasis en los conceptos de eficiencia y eficacia en la organización y oferta de servicios públicos. Según Isabel María García (2007) la NGP “persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad” (García, 2007: 44).

Para lograr los objetivos planteados, la NGP favoreció reformas que buscaron dar más autonomía a las organizaciones públicas y un mayor grado de descentralización. Paralelamente, ese movimiento de automatización creó una necesidad de coordinación principalmente vertical para poder asegurar un cierto grado de control y coherencia. La coordinación apareció entonces como una herramienta promovida por la NGP porque

ayudaba a consolidar las áreas de oportunidad de la NGP y paralelamente permitía limitar sus debilidades.

Efectivamente, según Hal Lawson (2004) un trabajo coordinado y colaborativo permite un aumento de la eficacia (a través del mejoramiento de los resultados y/o una mayor capacidad de resolución de problemas); un aumento de la eficiencia (principalmente a través de la eliminación de redundancias); una mayor capacidad de financiación; mayor capacidad de acción (por ejemplo, usando los conocimientos técnicos y la experiencia de más organizaciones); da una mayor legitimidad (así pues, según Lawson el poder y la autoridad se ven renovados y aumentados); y ofrece beneficios notables para el desarrollo social (por ejemplo, a través de la participación y la concertación). A esta lista de beneficios agregamos también con base en la aportación de Paul Mattesich y Barbara Monsey (1992) que la colaboración ofrece el enfoque más eficaz para lidiar con situaciones complejas y/o de mayor escala.

Siguiendo esta primera fase, una segunda etapa post-NGP ha venido reforzar y transformar el papel dado a la coordinación dentro de la práctica, así como en la reflexión académica sobre la administración pública. Efectivamente otra generación de reformas ha surgido para contrapesar ciertos efectos negativos no anticipados de la NGP tal como la fragmentación de las prerrogativas, la falta de cooperación entre dependencias y órdenes de gobierno, la especialización exacerbada de ciertas agencias, la falta de coherencia entre programas y niveles de gobierno, o los problemas de confianza entre managers públicos, etc. (Jun, 2009: 161). Frente a esa situación se ha buscado incentivar otros tipos de coordinación más horizontales, enfoques de tipo “*whole-of-government*” que promueven más integración entre los diferentes niveles de gobierno (Lægreid, Verhoest y Jann, 2008).

A través del ejemplo de la NGP entendemos que si bien la ciencia administrativa llevan a considerar la coordinación y colaboración como unas herramientas de gran importancia dentro de aparatos administrativos tan extensos y complejos, la realidad de la puesta en marcha de esas instancias de dialogo y planeación representa un reto operativo considerable. Como lo notan Thomson, Perry y Miller: “la colaboración es generalmente considerada como una manera de asignar eficientemente recursos escasos, y paralelamente una forma de fortalecer una comunidad mediante la creación de lazos entre organizaciones. Los estudios de casos sugieren, sin embargo, que los profesionales en este entorno se

enfrentan con problemas de acción colectiva importantes que limitan la posibilidad de construir relaciones colaborativas” (2007: 2).

Considerar los beneficios producidos, pero sobre todo las dificultades para lograr la coordinación y colaboración, nos lleva a interrogarnos sobre las dinámicas que existen dentro de los procesos de acción colectiva. Evidentemente hablar de acción colectiva y de los diferentes grados de integración e interdependencia que puede conllevar esa acción nos obliga a pensar en las posibles diferencias dependiendo de los actores involucrados, los recursos a su disposición y la dimensión de las metas individuales y colectivas a alcanzar ¿Cuáles son las bases compartidas por todas esas diferentes configuraciones? ¿Cuáles son las partes divergentes?

La academia ha favorecido investigaciones sobre la colaboración entre gobierno y el sector privado empresarial o la sociedad civil organizada con la premisa que la administración pública tenía la experiencia y las capacidades de trabajar de manera colectiva internamente, y llegar a ser el puente entre gobierno y la sociedad. Sin embargo, esta hipótesis de base parece muy optimista, incluso en los países que tienen aparatos administrativos eficientes e innovadores.

Específicamente en la literatura mexicana, los clústeres de estudio sobre participación de los actores no estatales y sobre todo el proceso de descentralización han tenido mucha más importancia que el clúster de estudios de la colaboración dentro de la administración pública. Existe efectivamente un corpus de estudios y aportaciones teóricas sobre el Nuevo Federalismo mexicano muy desarrollado (Aguilar, 1996; Cabrero, 1998a y 1998b). Incluye sus efectos sobre los aspectos fiscales, pero también en términos de cambio institucional y de innovación al nivel local para fomentar más participación (Cabrero, 2002; Bazdresch, 2003). La “caja negra” de la coordinación y la colaboración entre niveles de gobierno, y entre gobierno y sociedad civil no ha sido un tema de investigación privilegiado. Sin embargo, podemos subrayar las aportaciones substanciales de varios trabajos que plantearon el tema de la gestión asociada en el ámbito de las políticas sociales y el papel estratégico que puede jugar la sociedad civil (Ramos y Reyes, 2005; Reyes 2011).

Al nivel de las prácticas de coordinación y colaboración en el ámbito de los apoyos a migrantes en Baja California notamos los trabajos de José Moreno (en particular su artículo de 2010 sobre los procesos de gestión pública innovadora fomentado por las

organizaciones de la sociedad de atención a los migrantes) así como la tesis de doctorado de Peter Müller presentada en 2014 que nos permiten tener un primer acercamiento a nuestro tema de investigación en la región estudiada.

Tomando en cuenta los antecedentes revisados encontramos como el caso descrito en el primer capítulo se inscribe dentro de una trayectoria más amplia de la administración pública moderna y los retos que la acompaña. Sin embargo, para poder profundizar nuestro análisis sigue presente la necesidad de precisar los conceptos. En las próximas páginas, desarrollaremos un marco de caracterización del nivel de acción colectiva dentro de la administración pública y los gobiernos locales que nos permite estudiar el caso de la atención a deportados en Baja California. Reconocemos que no existe todavía un consenso fuerte dentro del campo académico sobre la tipología, los mecanismos de causalidad que llevan a la colaboración y las relaciones entre colaboración y resultados de las políticas. No obstante, el marco propuesto tiene la gran ventaja de establecer en que parte del continuum de colaboración se encuentra el sector de atención a los deportados y contrastar los discursos con un marco que nos permite evitar las ambigüedades semánticas entre cooperación, coordinación y colaboración.

1.2 Cooperación

La cooperación está definida como una interacción entre participantes con capacidades propias para lograr metas organizativas individualmente pero que deciden trabajar juntos desde sus respectivas estructuras y políticas, con el fin de buscar intereses individuales (McNamara, 2012: 391). El énfasis notable en una situación de interacción de tipo cooperativa es sobre la inexistencia de nuevas plataformas colectivas de discusión, y el contexto básicamente informal y utilitario de la interacción.

Aclaremos que no existe un consenso sobre el concepto de cooperación como primer nivel del continuum. Retomando el marco de análisis de John Johansen *et al* que surge del análisis de actores económicos, Alejandro Navarro, (2013) presenta una escala que inicia con el grado de “Interacción”. Lo define como “el proceso de dar y recibir información” y precisa que se dan en una configuración “individuo a individuo más que de organización a organización” (2012: 43). Por esta razón, su enfoque en las relaciones interpersonales, y no interorganizacionales, se decidió concentrarse en los tres niveles desarrollados más adelante.

Para los autores que consideran la cooperación como el primer nivel de intensidad de las interacciones entre organizaciones, y retomando los parámetros de análisis de McNamara (2012), una interacción de tipo cooperativa se observe entre organizaciones que trabajan con estructuras estrictamente independientes. La decisión de trabajar juntos depende de una coyuntura de oportunidad, una situación puntual que ofrece la posibilidad de lograr un objetivo individual. El carácter puntual y últimamente utilitarista de la cooperación se refleja en el tipo de acuerdos y de personal involucrado. Los acuerdos entre participantes son de naturaleza informal y no involucran a funcionarios de alto nivel sino servidores públicos de bajo y mediano nivel. Por tanto, las personas con el poder de decisión y acceso a los recursos se mantienen fuera de este tipo de interacción.

Otro elemento importante, que refleja el nivel bajo de interacción dentro del continuum, se encuentra en la actividad misma de intercambio entre organizaciones. Se enfoca principalmente en compartir información, no recursos técnicos o financieros, y por consiguiente no lleva a los participantes a juntar recursos y compartirlos. Este panorama básico presentado aquí nos permite conceptualizar la cooperación como un tipo de arreglo que deja un nivel máximo de autonomía a las organizaciones. Siguen con sus programas y sus metas individuales, no existe ninguna forma de uniformización de norma, y a este nivel todavía las organizaciones no empiezan a pensarse como parte de un sistema, como una pieza de una mecánica más compleja.

En consecuencia, no se establecen relaciones de confianza, y en todos casos el nivel de autonomía que conservan las organizaciones no propicia una necesidad fuerte de tener un alto nivel de confiabilidad. En un contexto de baja interdependencia, pocos conflictos suelen surgir y por tanto no existe una necesidad formal de crear dispositivos formales de arbitraje y resolución de conflictos.

1.3 Coordinación

El segundo nivel típicamente definido como la posición intermediaria en el continuum de intensidad de interacciones entre organizaciones se caracteriza por ser “una interacción entre participantes en la cual se crean nexos formales debido a las necesidades del apoyo de otras organizaciones para alcanzar sus metas individuales” (McNamara, 2012: 391).

A diferencia de la interacción cooperativa, la coordinación implica ya una especialización y una división de labores y recursos entre organizaciones. Esta nueva

configuración trae una serie de nuevos arreglos que lleva a más interdependencia entre participantes. La existencia de esa organización y distribución de actividades se acompaña de una formalización de los acuerdos, así como una planeación conjunta que conlleva una forma clara de interdependencia. Con esa dependencia surgen nuevas obligaciones de rendición de cuenta y responsabilidades entre participantes.

En primer lugar, se conforman canales formales de comunicación para asegurar la buena transmisión de la información (pertinente y a tiempo) para la toma de decisión. Asimismo, recursos financieros están intercambiados aparte de información. Apoyos técnicos y recursos financieros están movilizados de forma colectiva, con el objetivo de producir beneficios mutuos. Para administrar esa mayor densidad de recursos, las organizaciones necesitan perder un cierto grado de autonomía y constituirse como un sistema con visiones compatibles (a este nivel de interacción todavía no se requiere una integración y uniformización total de entendimiento de los problemas y objetivos). Además, requieren la participación de funcionarios de alto nivel para fomentar el liderazgo suficiente y favorecer una participación adecuada de los niveles de jerarquía más bajos. Sin esa aceptación de los diferentes niveles de funcionarios públicos la mecánica de coordinación puede perder su fuerza y quedar como un arreglo vacío de contenido.

1.4 Colaboración

El último nivel de interacción, que hemos podido presentar anteriormente²⁸ a través de unas definiciones extraídas de la literatura especializada, nos lleva a considerar una configuración muchas veces considerada como ideal por el nivel de integración y participación que conlleva. Sin embargo, por las características que presentaremos más adelante, la colaboración se da en contextos muy específicos y no se puede construir de un día al otro porque necesita mecanismos interinstitucionales complejos.

Efectivamente, la colaboración requiere conexiones mucho más cercanas y fuertes entre organizaciones y por tanto implica interacciones prolongadas en el tiempo, o por lo menos unos incentivos altos (respuesta a una catástrofe o situación de seguridad nacional) para lograr un nivel elevado de interdependencia y lo que llaman Keast, Brown y Mandell “difuminar los límites entre las organizaciones” (2007: 19).

Esta interdependencia se basa sobre una estructura de poder compartido, y la búsqueda de intereses colectivos y ya no individuales. Compartir el poder implica dar los mismos

²⁸ Ver página 44.

deberes y derechos entre todos los miembros, y ofrecer el mismo peso en las discusiones. Asimismo, se necesita acuerdos formales para clarificar los papeles y los objetivos de la colaboración, pero también acuerdos informales basados en las relaciones interpersonales para reforzar y mantener vigente en el tiempo estos acuerdos formales. La importancia de esos contactos informales entre los diferentes actores se cristaliza en todas las extensiones hechas al acuerdo formal que pueden conllevar, además cabe señalar que facilitan la aceptación de una pérdida de autonomía que provoca sin lugar a dudas la colaboración. En efecto, una interacción de tipo colaborativa se desarrolla dentro de un marco con reglas propias de la colaboración para gobernarla. Desde entonces una membresía en la colaboración no se puede conseguir sin aceptación previa de esas reglas colectivas.

En lo que se refiere a los actores que fundan la colaboración a su base, es difícil identificar desde la literatura especializada si provienen de un nivel de jerarquía específico. No obstante, sobresale la importancia del nivel de involucramiento y participación de los actores. La colaboración produce muchos momentos más de diálogo, deliberación y búsqueda de consenso, y por tanto, requiere una disposición más fuerte a respetar las reglas del juego, una mayor disponibilidad y finalmente una convicción sólida en lo que puede ofrecer la colaboración en comparación con la acción individual.

Para agilizar los momentos de deliberación y búsqueda de acuerdos, las colaboraciones suelen necesitar a un(a) facilitador(a) que actúa de forma menos jerárquica que en la coordinación. Su papel se dirige más hacia una pre-selección de los miembros para asegurar la compatibilidad de sus intereses y ética profesional. En este contexto, la comunicación entre organizaciones está facilitada e incitada con el propósito de propiciar un entendimiento y visión común de las problemáticas y cómo resolverlas. A parte de esta producción colectiva de información, se toman de manera participativa y transparente las decisiones. Pueden surgir conflictos o situaciones de tensión, especialmente porque la interacción de tipo colaborativa es mucho más demandante y puede llevar a los participantes a sentirse divididos entre los objetivos propios a la colaboración y los de su organización. Además, la colaboración es más costosa en tiempo y esfuerzo, en consecuencia, los participantes son generalmente más exigentes y este contexto favorece las tensiones internas.

Si bien la colaboración tiene costos altos al nivel de las interacciones humanas, permite no obstante juntar recursos y alcanzar economías de escala. Es una herramienta

particularmente potente en contextos de recortes y austeridad financiera porque permite no solamente evitar duplicaciones sino también bajar los costos de funcionamiento (personal, infraestructura, etc.). Se establecen también paralelamente sistemas integrados de información (bases de datos, sistemas de monitoreo, etc.) lo que permite un mejor seguimiento y análisis de la información con indicadores y medidas compartidos. De esta forma se puede hacer comparaciones, proyecciones, y anticipar mejor las necesidades facilitando una mejor gestión financiera. Cabe mencionar igualmente que ese manejo de la información integrado a un nivel de colaboración permite en un contexto federal, como en el caso mexicano, una oferta más homogénea de servicios y limitar las discrepancias entre entidades federativas.

Finalmente, notamos que, en una situación de colaboración, el nivel de confianza entre los participantes tiene un papel preponderante en la facilitación de los procesos. Si existen dudas sobre el nivel de compromiso de sus contrapartes, una organización no desarrollará la “ética de colaboración” que permite limitar las asimetrías dentro de la colaboración (Thomson y Perry, 2006: 25).

Cuadro 2.1: Elementos de distinción entre Cooperación, Coordinación, y Colaboración (McNamara, 2012)

Elementos	Cooperación	Coordinación	Colaboración
Diseño	Trabajo dentro de las estructuras organizativas existentes	Control centralizado a través de estructuras jerárquicas	Acuerdos de poder compartido
Formalidad de los acuerdos	Acuerdos informales	Acuerdos formales	Acuerdos formales e informales
Autonomía organizacional	Totalmente autónomo; políticas para fomentar arreglos colectivos no se han desarrollado	Semiautónomo; políticas para fomentar arreglos colectivos pueden ser desarrollados por las autoridades superiores	No autónoma; políticas para fomentar arreglos colectivos se desarrollan en forma conjunta por los participantes
Personal clave	La cooperación se produce en los niveles más bajos; Los líderes no están involucrados	Implementación de la asociación se basa en una autoridad superior; un actor que trasciende los límites (<i>boundary spanner</i>) se puede utilizar para fomentar los vínculos	El desarrollo de la colaboración está basado en los participantes; un facilitador puede ayudar a reunir a los participantes
Intercambio de información	Información básica compartida a través de canales informales	La información se intercambia a través de canales más formales	Comunicaciones abiertas y frecuentes a través de canales formales e informales
Toma de decisión	La toma de decisión es independiente	La toma de decisión es centralizada	La toma de decisión es participativa
Resolución de conflictos	La independencia permite evitar conflictos	Un facilitador neutral puede ayudar a resolver conflictos	Los participantes trabajan juntos para resolver conflictos
Asignación de	La información se intercambia	Los recursos físicos y no	Los recursos físicos y no

<i>recursos</i>		físicos se intercambian para alcanzar los objetivos individuales	físicos se agrupan para sostener los objetivos colectivos
<i>Pensamiento sistémico</i>	La integración del sistema no se produce	La integración del sistema puede ocurrir para alcanzar mejor los objetivos individuales	La integración del sistema se produce para alcanzar los objetivos colectivos
<i>Confianza</i>	Las relaciones de confianza no son necesarias, pero se pueden desarrollar	Los líderes trabajan en estrecha colaboración para crear relaciones de confianza	Se necesita confianza entre los participantes para mantener relaciones

Traducción de la tabla presentada por Madeleine McNamara (2012: 392)

2. Hallazgos

2.1 Diseño

En el caso estudiado, y dentro del marco particular de Baja California, encontramos una situación ambigua al nivel del diseño. Esta situación, que detallaremos en el próximo capítulo, se puede resumir de la siguiente manera: existe sólo un intento de control centralizado de tipo coordinativo. Efectivamente, no existe verdaderamente un diseño institucional de fomento del intercambio de recursos y planeación conjunta. Por tanto, la realidad actual se caracteriza más por su naturaleza cooperativa. Más allá de los discursos sobre coordinación, no existen los mecanismos, las instancias y los canales de difusión que implica la coordinación entre dos o más organizaciones.

Los textos que rigen la acción pública dirigida a los deportados plantean las estructuras deseadas sin desarrollar las etapas intermedias para alcanzar la coordinación planeada:

La Secretaría, **en coordinación con otras dependencias del gobierno federal, estatal y municipal, así como con organismos, instituciones y empresas de los sectores público, social y privado**, ofrecerá en los lugares destinados para la recepción de mexicanos repatriados los siguientes servicios de forma gratuita.

Artículo 216, Capítulo Décimo del Reglamento de la Ley de Migración de la ley de Migración

La Secretaría a través del Instituto, brindará el apoyo necesario para el traslado de los mexicanos repatriados a sus lugares de origen ya sea por vía terrestre, marítima o aérea.

Para tal efecto, la Secretaría podrá suscribir, ya sea de manera directa o bien mediante las acciones o **acuerdos correspondientes** con las dependencias de la Administración Pública Federal, Gobiernos Estatales y Municipales, así como con organismos, instituciones y empresas de los sectores público, social y privado, **los convenios de colaboración o coordinación que sean necesarios**.

La Secretaría celebrará **acuerdos de coordinación con las dependencias y entidades** de la Administración Pública Federal, estatal y municipal, así como con organismos e instituciones públicas y privadas, para la reintegración de mexicanos repatriados

Artículos 218 y 218 Bis, Capítulo Décimo del Reglamento de la Ley de Migración

La Secretaría en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores podrá suscribir **acuerdos interinstitucionales** con otros países y organismos internacionales, en materia de repatriación segura, digna y ordenada de mexicanos.

Artículo 84 Artículo Quinto de la Ley de Población

Tanto ley como reglamento ponen de relieve la necesaria coordinación de la acción gubernamental. Sin embargo, el liderazgo está dejado a la SEGOB y parece por la formulación del texto que los legisladores plantearon una dinámica unilateral manejada a través de acuerdos. La implementación práctica de la coordinación está dejada a la interpretación y voluntad de la SEGOB.

Para compensar las fallas en el diseño existen estrategias de sustitución al nivel local, específicamente con el Consejo Estatal de Atención al Migrante (CEAM) que busca reunir las diferentes organizaciones presentes en Baja California. El CEAM tiene una corta existencia ya que inició sus funciones en diciembre 2013, pero reúne cada mes a los principales actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados en la atención de la cuestión migratoria en el estado.

Otra característica que cabe señalar al nivel nacional como al nivel local, las acciones gubernamentales se quedan dentro de un marco general de manejo de los flujos migratorios y no existe una instancia especializada para el tema de los deportados. Como lo hemos visto en el capítulo anterior, la sub-temática de los repatriados (pudiéramos también agregar a los retornos voluntarios), si bien está presente en documentos normativos, no se ve reflejada en la organización de la administración mexicana. De la misma forma las instancias existentes al nivel local son generalistas y solamente el INM tiene personal específicamente encargado de la atención a los repatriados.

2.2 Formalidad de los acuerdos

Al nivel del tipo de acuerdos en vigor, el caso de la atención a deportados nos lleva a relativizar el marco de análisis presentado por McNamara (2012) y considerar la calidad de los acuerdos y su aplicación y no solamente su grado de formalidad. Existe efectivamente a través de textos recientes de leyes y estrategias un esbozo de división de tareas entre

actores gubernamentales. Sin embargo, esa división del trabajo aplicada en la realidad es mucho menos clara y organizada. Además, a pesar de la normatividad general, no pudimos identificar acuerdos formales entre el INM y los municipios o el estado para desarrollar la atención integral necesaria y completar los recursos del PRH.

2.3 Autonomía organizacional

La autonomía organizacional es una de las dimensiones que retomaremos como eje de análisis en el tercer capítulo. Al nivel descriptivo observamos que cuando se trata de apoyo a los deportados, cada nivel de gobierno y las respectivas dependencias involucradas, maneja de forma autónoma sus acciones. En otras palabras, la formulación de los programas no toma en cuenta a los otros actores o sólo de manera superficial. Como fue presentado en el capítulo anterior los programas federales de atención a los deportados fueron todos creados antes de la publicación de la ley de Migración y su reglamento, y desde luego de un debate parlamentario sobre las soluciones pertinentes, así como de la publicación del PEM. Esta situación implica entonces una adecuación ex-post de los programas existentes para darles una mayor coherencia, pero no se ha llevado a cabo. No existe una planeación estratégica real y cada programa está en gran parte autónomo de los demás.

2.4 Personal clave

Según nuestras observaciones, el personal político y administrativo involucrado en los esfuerzos de trabajo conjunto tiene un perfil medio-alto. Por tanto, nos acercamos más en el caso de este parámetro a una situación de tipo coordinativa. Las interacciones inter-organizacionales, por su carácter político y no tan operacional, se dan a través de reuniones ad-hoc convocadas por el nivel federativo, eventos científicos, y las reuniones del CEAM. Los participantes a estos eventos representan regularmente a su organización y hablan en su nombre. Sin embargo, a pesar de su estatus, pudimos recabar unos comentarios desde la sociedad civil que nos permiten relativizar esta observación. La presencia de persona con responsabilidades y poder no implica que las juntas permitan llegar a acuerdos y que se logre compromisos de parte de los actores gubernamentales. Por tanto, en nuestro caso específico pudiéramos relativizar la importancia dada al nivel jerárquico como indicador de la capacidad a formalizar negociaciones y apartar financiamientos y recursos técnicos para el sector de la atención a los deportados.

2.5 Intercambio de información

En cuanto a la existencia de canales formales de información, nuestras observaciones y las entrevistas llevadas a cabo nos han permitido concluir que no existe a un nivel colectivo compartido. Los datos relacionados con el proceso de recepción de los deportados están centralizados por el INM y una parte está puesta en línea a través de la página de la Unidad de Política Migratoria generalmente dos meses después de su colección. Al nivel de Baja California están compartidos por el Delegado del INM durante las juntas del CEAM, y comentándolos, explicándolos a los miembros del Consejo. Es el INM también que centraliza la información sobre los beneficiarios de los programas de apoyo, pero la información a este nivel es menos detallada y si bien se conoce el número de beneficiarios, no se sistematiza detalles sobre su trayectoria. No existe entonces una base de datos, un sistema de seguimiento compartido por los actores gubernamentales para entender mejor el perfil de las personas que atienden y sus necesidades.

2.6 Toma de decisión

El proceso de toma de decisión es principalmente independiente. Si bien el gobierno mexicano organizó un proceso de consultas muy desarrollado para elaborar el Programa Especial para la Migración, los programas federales no han sido diseñados para abrir el diálogo y ofrecer instancias de deliberación y planeación conjunta. Pueden incorporar fase de diagnóstico que incluye a otros actores, pero, últimamente, las acciones desarrolladas están decididas y planeadas de manera unilateral. Las entrevistas del personal de OSC recuperan este hecho de forma recurrente y resaltan que el diseño de las iniciativas de apoyo a los deportados se hace generalmente desde un gabinete y las consultas inician en una segunda etapa.

Pudimos ser testigos de este estado de hecho cuando durante el seminario “Marco normativo, política migratoria y derechos humanos en México²⁹” organizado por el Colegio de la Frontera Norte en marzo 2016 Jorge Carlos Díaz Cuervo, director general de Vinculación con Organizaciones de Sociedad Civil de la Cancillería, anunció una futura iniciativa de la SRE dirigidas a los mexicanos deportados e invitó a las OSC presentes en el evento a asociarse a esa iniciativa. Si bien las OSC como operadores principales están invitadas tarde en el proceso de planeación a integrarse en la dinámica, las diferentes dependencias de gobierno están dejadas del proceso de decisión e implementación. Cuando el estado de Baja California por ejemplo decidió financiar el programa “Repatriados

²⁹ <https://www.colef.mx/evento/politicamigratoriayderechoshumanos/?lang=en>

Trabajando” solamente para los nativos del estado, dejó a todos los repatriados originarios de otras entidades federativas fuera de esa oportunidad y ninguna otra opción similar era abierta si querían quedarse en Baja California. Como lo vimos en el capítulo 1, el número de beneficiarios cayó drásticamente en consecuencia, no por falta de necesidad sino por cambios en los lineamientos que no se vieron compensados por alguna otra iniciativa gubernamental.

Esa independencia en la toma de decisión tiene consecuencias directas en el proceso de rendición de cuentas. Los resultados de cada programa se miden en términos de número de personas beneficiadas como lo vimos en el apartado anterior y el intercambio de reflexiones sobre dificultades en la implementación o buenas prácticas es mínimo. No existe una entidad tal como un consejo técnico que haga un seguimiento del trabajo hecho e invite a otras dependencias.

2.7 Resolución de conflictos

En el caso de las dificultades o los conflictos que pueden surgir entre instituciones, identificamos relaciones de tipo cooperativas. Tensiones pueden surgir puntualmente pero no afectan la trayectoria de las acciones porque cada institución lleva a cabo su trabajo de forma independiente. En consecuencia, el Consejo Estatal de Atención al Migrante no sirve como instancia de arbitraje entre dependencias, eventualmente el espacio puede servir para dialogar, pero el papel de facilitador en caso de conflicto está lejos de sus prerrogativas.

En el caso más cercano de conflictos relacionados a la cuestión de los deportados que pudimos observar, el caso de la zona de Tijuana llamada el Bordo y la relocalización de su población indigente (dentro de la cual encontramos un gran parte de personas deportadas) los debates se limitaron dentro del CEAM al enunciar que el tema del Bordo no era parte del área de protagonismo del Consejo y que era una cuestión más bien de indigencia y adicción a las drogas que otras instancias debían resolver. Fuera de este caso notamos discursos muy cordiales entre los actores gubernamentales y un reconocimiento políticamente correcto de los logros de todas las organizaciones involucradas. De la misma manera, podemos agregar que los funcionarios públicos entrevistados nunca, en entrevista grabada como en off, criticaron directamente a un colega de otra instancia o a otra organización. Más bien cuando nos interrogamos sobre las diferencias de desempeño o de estrategia entre dependencias, el o la entrevistado/a eludía las preguntas.

Cabe señalar que la politización de la administración mexicana es un factor marcado de potenciales tensiones. Sin embargo, la independencia de las organizaciones, la temática poco mediatizada y poco polémica, así como la escasez de recursos en juego no favoreció la aparición de conflictos fuertes. En consecuencia, las tensiones que aparecieron fueron más relacionadas con conflictos sedimentados en el tiempo entre instituciones o partidos y no por razones directamente relacionadas con la cuestión de los deportados y su reintegración. Por ejemplo, las tensiones notorias entre el INM y la Cancillería vienen puntualmente frenar las discusiones entre instituciones, pero no impiden la dinámica general de cooperación.

2.8 Asignación de recursos

La asignación de recursos es un tema particularmente estratégico en el caso de la atención a deportados por la escasez general de recursos disponibles al nivel de la entidad federativa. Evidentemente la atención de los observadores se concentra sobre la parte financiera, pero más allá de los fondos para poder hospedar o alimentar a los mexicanos repatriados, se trata también de recursos humanos y de recursos técnicos especializados para atender a esa población particularmente vulnerable. Idealmente, los mexicanos repatriados deberían de poder estar apoyados por personas con conocimientos en psicología, trabajadores sociales calificados, pero también personal especializado en cuestiones jurídicas para apoyar a los padres y madres de familia que dejaron a su pareja e hijos, su trabajo, sus pertenencias en Estados- Unidos.

En el caso de Baja California, la mayoría de los recursos financieros provienen de la federación y no están distribuidos bajo una lógica concertada o a través de la creación de un fondo común con participación de cada nivel de gobierno. Al contrario, encontramos una lógica de tipo cooperativa con dependencias que manejan programas y líneas presupuestales de forma individual y comparten de forma periódica información, pero no personal o capacidades técnicas. La cuestión financiera impacta fuertemente las interacciones intergubernamentales porque puede limitar la continuidad de los programas y, en consecuencia, la formación de relaciones de confianza y mutualidad entre niveles de gobierno. La incertidumbre que surge de la falta de financiamiento a largo plazo de las políticas de atención a deportados debilita también la posición de los gobiernos estatal y municipales con las OSC locales que dependen de una parte de estos apoyos y puede incrementar en consecuencia un clima de desconfianza y frustración.

Cabe señalar sin embargo que pueden existir estrategias al nivel regional para obtener recursos adicionales que implican un grado de cooperación que se puede convertir en coordinación. Un ejemplo reciente es el uso del Programa Nacional para la Prevención del Delito (Pronapred), para financiar el Programa de Inclusión de Migrantes a la Comunidad³⁰. En este ejemplo, el INM frente a necesidades altas de transportación hacia los estados de origen y con recursos muy limitados del programa de Repatriación Humana buscó hacer una alianza con el municipio de Tijuana y su secretaria de Seguridad Pública para obtener recursos de un programa de su alcance (ya que está dirigido a municipios) para complementar su acción. El resultado es la duplicación de un servicio, sin embargo esa duplicación permite también al INM cumplir mejor con los objetivos planteados en los textos normativos. El programa está operado por una OSC la Fundación Internacional para la Comunidad A.C. (FIC) y por tanto no requiere el involucramiento de funcionarios a tiempo completo, y el personal de la FIC trabaja directamente en el espacio de recepción de la Garita Chaparral en Tijuana.

2.9 Pensamiento sistémico

Después de las descripciones presentadas para los ocho primeros parámetros queda claro que el sector de la atención a repatriados todavía carece de una visión colectiva e integrada. La cooperación existente no se puede consolidar para llegar a un mayor grado de interdependencia en parte por esta deficiencia. Una cultura administrativa basada en el pensamiento sistémico *de facto* deja de tratar los problemas por partes y busca un entendimiento de cómo se relacionan esas partes dentro una configuración, un sistema más amplio. Implica entonces una comprensión de estos sistemas y de los fenómenos complejos y dinámicos detrás de la trayectoria de la o la población(es) objetivo(s).

En el caso que nos interesa específicamente, la atención a deportados, el pensamiento sistémico nos lleva a contemplar la deportación como una problemática que conecta individuos de ambas partes de la frontera, entre regiones fronterizas y regiones de origen, entre centro político y periferia. Todas las acciones al nivel local tienen una repercusión a un nivel más amplio, de la misma forma que los cambios al nivel macro impactan entidades federativas y municipio. No obstante, observamos desde el diagnóstico al nivel nacional (que aparece tarde con el PEM) un entendimiento superficial de las dinámicas interregionales y el mismo documento no proporciona un marco de acción que permita combinar la acción colectiva de las entidades federativas y sus respectivos municipios.

³⁰ <http://prevencion.policiaijuana.mx/portfolio/retorno-al-lugar-de-origen/>

Como lo desarrollaremos en el siguiente capítulo, el papel preponderante de la SEGOB-INM y su liderazgo en la etapa inicial de recepción de los repatriados, además del centralismo de las fuentes de financiamiento, no propician el fomento de una cultura política y administrativa que aborde a los problemas sociales de una forma sistémica. Más allá del papel de la secretaria de gobernación, es toda la estructura organizativa de la administración del Estado que propicia una forma fragmentada y con visión a corto plazo de la resolución de problemáticas sociales.

2.10 Confianza

El tema de la confianza es también una cuestión que retomaremos más adelante en el capítulo IV para vincularlo con la producción de capital social entre los actores institucionales. Señalamos que medir el nivel de confianza implica una observación prolongada y profunda de las actitudes y discursos de los actores, observación que no pudimos llevar a cabo en términos tan desarrollados. Sin embargo, dentro de las notas de campo recabadas y confirmadas por actores no gubernamentales aparecen relaciones generalmente cordiales, una comunicación abierta y franca, y desacuerdos que pueden enfriar las relaciones, pero no se cortan las discusiones ya que en la mayoría de los casos las comunicaciones son de tipo informativas o consultativas y no llevan a una toma de decisión conjunta. En consecuencia, consideramos que la configuración observada se acerca más a una interacción cooperativa en la cual la confianza no es un elemento necesario para el funcionamiento de las diferentes dependencias y sus respectivos objetivos. Tampoco existe una estrategia deliberada de establecimiento de relaciones de confianza a largo plazo.

2.11 Síntesis

Con base en las descripciones dadas para cada diez componentes, podemos resumir nuestro análisis con la siguiente tabla de recapitulación:

Cuadro 2.2 Síntesis de las características de las interacciones intergubernamentales en el ámbito de la atención a deportados en Baja California

	<i>Cooperación</i>	<i>Coordinación</i>	<i>Colaboración</i>
Diseño			
Formalidad de los acuerdos			
Autonomía organizacional			

Personal clave		
Intercambio de información		
Toma de decisión		
Resolución de conflictos		
Asignación de recursos		
Pensamiento sistémico		
Confianza		

El resultado del análisis nos ofrece un panorama bastante claro: notamos esfuerzos para llegar a un grado de coordinación, pero observamos generalmente una situación de tipo cooperativa, y todavía estamos lejos de alcanzar una interacción coordinativa que pudiéramos relacionar con una mayor planeación y eficiencia de la acción gubernamental. A pesar del carácter incontestable de las deficiencias subrayadas, tenemos que contemplar que los resultados compartidos en este capítulo provienen de un marco de análisis muy estático. Los diez parámetros propuestos por McNamara no nos permiten medir una evolución en el tiempo y solamente podemos evaluar la situación en la última etapa observada. Los mecanismos causales, las consecuencias de la “dependencia del camino”, los intentos fracasados, los logros que no han podido sustentarse en el tiempo, no aparecen en la tabla presentada.

Proponemos, para enriquecer el análisis y lograr entender cómo facilitar una transición de la cooperación hacia la coordinación y potencialmente, a largo plazo la colaboración, explorar las causas detrás de los fenómenos descritos en los siguientes dos capítulos. Seguiremos entonces con la respuesta a la segunda pregunta de investigación dividida en dos partes.

Capítulo III. Los obstáculos a la coordinación: Dimensiones estructurales

En los dos primeros capítulos de nuestro trabajo buscamos describir y caracterizar las interacciones entre las dependencias involucradas en las iniciativas de atención a mexicanos deportados por Tijuana y Mexicali. En este tercer capítulo, tal como en el siguiente, intentaremos contestar a nuestra segunda pregunta de investigación para ir más allá de elementos descriptivos y tratar de explicar las dificultades existentes en la conformación de actitudes de coordinación buscando las causas de esta situación. Como fue indicado en la Introducción, hemos separado los procesos de interacción intergubernamental en cinco dimensiones conceptuales que nos permiten desagregar y desatar los diferentes fenómenos que influyen sobre las organizaciones estudiadas.

Empezamos entonces con tres dimensiones de tipo estructural que moldean las prácticas al nivel local: gobernanza, administración y autonomía. Para cada una de las tres dimensiones incluidas en este capítulo presentamos los conceptos claves que nos ayudaron a entender las dificultades del sector gubernamental para atender de forma coordinada a los mexicanos repatriados, y retomamos de forma concisa los supuestos teóricos que guían nuestro análisis. Posteriormente, retomamos los análisis hechos por especialistas del sistema mexicano para contextualizar las tres dimensiones al nivel nacional y poder evaluar mejor como los elementos estructurales pueden influir sobre el caso estudiado. Sigue un apartado metodológico que presenta los temas y puntos investigados en el caso específico de la atención a repatriados en Baja California. En último lugar presentaremos los hallazgos de nuestro trabajo de campo para cada dimensión.

1. Dimensiones de análisis: elementos estructurales

1.1 Definición de conceptos

Como primera dimensión estructural, la dimensión de gobernanza nos permite entender, tanto al nivel macro como al nivel micro, el marco en el cual los participantes toman decisiones sobre los problemas colectivos identificados. Este marco general permite el establecimiento de reglas: quién puede tomar decisiones, qué tipo de acciones están permitidas o limitadas, qué tipo de información se necesita, y cómo los costos y beneficios están distribuidos (Ostrom, 1990: 51). Al nivel macro, el concepto de gobernanza tiene un

espectro muy amplio de definiciones y ha suscitado muchos debates. No obstante, y a pesar de la ubicuidad del término, es importante iniciar el análisis de las interacciones gubernamentales por la dimensión de gobernanza ya que nos lleva siempre a pensar en las formas colectivas de organización y de acción más allá del gobierno. La gobernanza en su sentido más general puede ser definida como el “proceso mediante el cual se conforma y define el sentido de dirección de la sociedad y se crea la capacidad social para lograr los objetivos públicos que dan sentido a la actividad de la sociedad” (Aguilar, 2012:29). Nos referimos entonces al proceso en que una sociedad se dirige, gobierna y gestiona a sí misma.

Lowndes y Skelcher (1998: 318) agregan que existen diversas formas o modos de gobernanza que ilustran los diversos procesos sociales existentes y ponen de relieve el papel de los actores. En efecto los dos autores señalan que para cada tipo de gobernanza tenemos un canal específico a través del cual los actores interpretan y actúan para influir sobre la realidad. La selección del modo de gobernanza depende entonces tanto de una visión a largo plazo como de elementos mucho más pragmáticos; y presupone una reflexión sobre las estructuras de gobierno que tienen más posibilidades de ser exitosas en una configuración socio-política dada.

De las posibles tipologías existentes, una muy usada es la división en tres tipos ideales: gobernanza jerárquica, por el mercado y en redes. Lowndes y Skelcher defienden la idea según la cual no existe un ideal-tipo de gobernanza más favorable a la colaboración que otro, aunque la literatura identifica con frecuencia a la gobernanza en redes como el tipo de gobernanza más adecuado. Según ambos autores, a cada etapa de la colaboración podemos asociar un tipo de gobernanza diferente (Lowndes y Skelcher, 1998: 321):

- Pre-colaboración: Gobernanza de redes
- Creación y consolidación de la alianza: Gobernanza jerárquica
- Implementación de las actividades en conjunto: Gobernanza de mercado o de redes
- Finalización: Gobernanza de redes

Esta reflexión nos lleva a pensar de forma más dinámica y considerar en qué etapa de la colaboración estamos para analizar mejor la dimensión de gobernanza que la puede consolidar o debilitar.

Otro autor, Michael McGuire (2006: 36), argumenta que sería pertinente evitar esa distinción estricta entre jerarquía y redes. Así pues, preconiza un modo de gobernanza de la

colaboración que combina ambos tipos. En efecto, la existencia de una agencia coordinadora “que actúe como controlador del sistema o facilitador es generalmente un elemento crítico de la eficacia en la gestión de colaboración³¹”. En un contexto de colaboración involucrando a la administración pública de un Estado federal, es decir con organizaciones complejas, intersectoriales y burocráticas (con división de labores y cadena de mando clara con reglas formales), la propuesta de McGuire parece especialmente acertada.

La gobernanza no es entonces exclusivamente un concepto político que nos ofrece un marco explicativo sino también un concepto operacional que se enfoca en las interacciones entre actores y el proceso de coordinación: “La gobernanza es el conjunto de todas las formas coexistentes de coordinación colectiva de las problemáticas sociales, desde la autorregulación social institucionalizada a través de varias formas de cooperación entre los actores gubernamentales y privados, hasta las acciones oficiales de los actores estatales” (Mayntz, 2004 traducido en inglés por Meuleman, 2008: 11). Sin embargo, no hay que confundir coordinación, las actividades que llevan a un alineamiento ordenado entre actores y recursos, y la gobernanza que consiste en la regulación de este alineamiento (Thompson, 2003: 37).

Como tal el ejercicio de la cooperación, de la coordinación o de la colaboración por parte del gobierno, y entre el gobierno y la sociedad civil, refleja al nivel macro su grado de apertura, inclusión y de transparencia. En su forma más paradigmática hablamos de gobernanza colaborativa cuando llegamos a “arreglos que permiten a uno o más organismos públicos de involucrarse directamente con organismos no estatales en un proceso de toma de decisiones colectiva que es formal, orientado hacia el consenso, deliberativo y que tiene como objetivo hacer o ejecutar políticas públicas o gestionar programas públicos o recursos” (Ansell y Gash, 2008: 544). En este escenario los actores no gubernamentales no solamente están consultados, sino participan también directamente y activamente en la toma de decisión.

Paralelamente a los diferentes modos de gobernanza que existen al nivel macro se identifican procesos de gobernanza de la colaboración propios al sector de intervención, a un nivel micro. Este gobierno de la colaboración, ‘*governing collaborations*’ como lo llaman Siv Vangen, John Paul Hayes y Chris Cornforth (2015: 1238) hace referencia a la

³¹ Traducción de la autora

gobernanza específicamente de las entidades colaborativas y pone de relieve el liderazgo y dirección de las relaciones interorganizacionales para alcanzar ventajas colaborativas. Los hallazgos presentados más adelante tratan de incluir ambos niveles macro y micro con el fin de proponer un panorama extenso desde el marco general de gobernanza hasta nuestro ejemplo local el Consejo Estatal para la Atención a Migrantes.

Más allá del proceso político descrito en la dimensión de gobernanza, la coordinación es también un proceso técnico. Planteamos que la estructura administrativa tiene un papel muy importante ya que es efectivamente el vínculo principal entre la gobernanza y la acción. Esa estructura administrativa se diferencia conceptualmente de la dimensión de la gobernanza porque en esa segunda el punto de enfoque está en la implementación y la gestión para llegar a los resultados. (Thomson y Perry, 2006:25). En efecto, se trata de identificar la estructura de toma de decisión, los protocolos de comunicación, los objetivos en conjunto, etc. Como lo explican Guy Peters y John Pierre (1998) si bien la gobernanza nos lleva a reflexionar sobre los procesos, estudiar la administración y los métodos usados nos lleva a pensar en términos de resultados. Asimismo, según Peters y Pierre la gobernanza se analiza principalmente desde la teoría política, cuando la administración pública se debe estudiar desde la teoría de las organizaciones (1998: 232).

Al momento de analizar la implementación y la gestión en un contexto intergubernamental e intersectorial un concepto clave en administración es particularmente útil y pertinente, el concepto de Relación Principal-Agentes (RPA). El modelo de RPA busca entender los mecanismos de subordinación y sus consecuencias a través del estudio de la relación simplificada entre un actor Principal que contrata a Agentes para ejecutar un trabajo. La transferencia de responsabilidades hacia estos agentes implica la imposibilidad para el Principal de monitorear perfectamente las actividades de sus subordinados. Esta situación provoca una asimetría a dos niveles, en primer lugar, al nivel de la información producida “sobre el terreno” a la cual no puede acceder directamente el Principal, y en segundo al nivel de los objetivos posiblemente desfasados entre Principal y Agentes. Frente a este contexto de incertidumbre, el Principal puede crear mecanismos de incentivos y/o castigos formales e informales para asegurar el buen desempeño de los Agentes y un control sobre el entorno de trabajo.

La hipótesis detrás de esa configuración de asimetría es que los Agentes van a procesar y ejecutar las directivas dadas por el Principal en función de sus propios objetivos y preferencias. Más allá de las consecuencias en términos de gestión de recursos humanos y las cuestiones de motivación de personal – comprensiblemente un tema importante para la administración pública – podemos anticipar ramificaciones de la RPA sobre la interpretación de los objetivos, y el nivel de prioridad dado a esos objetivos cuando se trata de una configuración interinstitucional que implica a varios ámbitos de gobierno y sectores de intervención.

La implementación de instancias de coordinación implica recursos (personal, tiempo, información, aptitudes para trabajar de forma concertada, etc.) pero también implica mecanismos para fomentar la coordinación. Especialmente dentro de administraciones públicas con organizaciones muy burocráticas y jerárquicas, incluir la coordinación y más aún la colaboración dentro de las prácticas de los servidores públicos puede ser un reto. En este contexto pueden surgir discrepancias entre el Principal y los agentes al momento de llevar la coordinación más allá de una reunión con los diferentes socios. A pesar de promover prácticas de coordinación desde el centro político o través de una normatividad adecuada, llegar a interacciones coordinativas supone una adhesión de los agentes que puede ser difícil de lograr por el trabajo e intercambio adicional que ese tipo de interacciones conlleva.

El proceso de colaboración implica efectivamente un trabajo de gestión cada vez más complejo ya que implica a más actores que no necesariamente tienen organizaciones internas similares y representa un costo para cada organización. Estos costos que implica la colaboración son múltiples. Por una parte, están relacionados a la creación de una plataforma de intercambio de información y dialogo, a la rendición de cuentas, pero también por el tiempo adicional que requiere la concertación para lograr a decisiones conjuntas.

Al mismo tiempo, como lo notan Licha y Molina (2006: 1), la colaboración permite evitar o minimizar la duplicación y superposición de programas; limitar las inconsistencias de las políticas y dar más sustento y profundidad a los diagnósticos y las estrategias elaboradas; asegurar prioridades de políticas y manejar mejor los recursos; o atenuar el conflicto político y burocrático y los retrasos que pueden causar. Implica también un cambio cultural de los servidores públicos que puede ser el primer paso hacia formas de

gestión estratégica asociada involucrando no solamente a actores gubernamentales sino también a las OSC especializadas en el tema de la atención a migrantes.

Finalmente, la tercera dimensión que retomamos para analizar la cooperación intergubernamental en el caso de la atención a connacionales deportados es la capacidad de agencia o, en otras palabras, la capacidad de las organizaciones para actuar de forma independiente y tomar sus propias decisiones. En esta dimensión no solamente se contemplan elementos financieros sino también las tensiones entre el interés de cada organización (para lograr sus metas y mantener su identidad), y los objetivos colectivos (Thomson, Perry y Miller, 2007: 26).

Los estudiosos de la administración pública nos llevan a considerar dos tipos de autonomía. En primer lugar, se puede definir la autonomía en función del nivel de capacidad existente para tomar decisiones relativas a la elaboración de iniciativas, estrategias, etc. (refiriéndonos en ambos gestión y creación de políticas). Segundamente se conceptualiza la autonomía como una ausencia de obstáculos al uso de las competencias ligadas a su poder de decisión. Se consideran en esta segunda definición los obstáculos de tipo estructural, financiero, legal, etc. que pueden impactar negativamente esas capacidades a tomar decisiones (Verhoest *et al*, 2004).

Para las organizaciones con un nivel alto de autonomía (según la primera definición) se disfruta de un alto grado de auto-gestión dentro de un marco flexible con poco control externo y rendición de cuentas. Sin embargo, esta configuración puede llegar a un grado alto de aislamiento en relación con los procesos de deliberación gubernamental y una falta de recursos. Por el contrario, una organización más integrada, si bien opera dentro de un sistema con controles y rendición de cuentas estricta, tiene dos trayectorias posibles: ser dominada o ser capaz de interactuar con otros órganos relevantes de forma cooperativa (Thynne y Wettenhall, 2004: 619).

Detrás del análisis de los niveles de autonomía de las organizaciones se encuentra una ecuación que parece insoluble: la doble dinámica de integración /autonomía. Mucho se ha escrito sobre la distribución y ejercicio del poder dentro de un marco político-administrativo. La tendencia actual marcada por la Nueva Gestión Pública es la promoción de una mayor autonomía en las agencias de gobierno para que puedan ser más eficientes y eficaces (Thynne y Wettenhall, 2004: 610). No obstante, los fenómenos actuales de recentralización en México nos enseñan que la autonomía sin las capacidades adecuadas

para llevar a cabo sus funciones no permite lograr los objetivos contemplados (con colaboración o sin colaboración intergubernamental).

Esta última consideración sobre el sistema mexicano nos lleva a considerar que un sistema más integrado pudiera conocer un mayor grado de coordinación o por lo menos una mayor facilidad para coordinarse. Efectivamente los procesos de coordinación y colaboración nos llevan a pensar en un sistema de organizaciones casi integradas con protocolos operacionales, objetivos, o información compartidos. Sin embargo, es muy difícil definir el nivel adecuado de capacidad decisoria y autonomía de cada entidad dentro de la administración pública. Efectivamente no existe, ni de forma teórica, una lista de criterios y lineamientos que permita tomar decisiones sobre el grado correcto de autonomía a dar a una organización en función del sistema político en el cual las funciones de la organización se ejercen, o del tipo de misiones que desempeña la organización. “El mismo grado de capacidad decisoria resultaría eficaz en unas sociedades e ineficaz en otras, e incluso dentro de una misma sociedad no tendría por qué funcionar en todas las etapas.” (Fukuyama, 2004: 114)”.

La cuestión de la autonomía, el grado correcto entre integración e poder de decisión es crítico porque va a impactar directamente el nivel de coordinación requerido entre organizaciones y el tipo de coordinación puesto en marcha. Una vez más, las respuestas dadas son relacionadas con el contexto, la cultura política, el alcance buscado.

“Las exigencias de la autonomía y de la integración en el gobierno suelen tener múltiples facetas y, a menudo, parecen incompatibles, lo que complica el diseño y el funcionamiento de las organizaciones. Sin embargo, siempre se ha buscado posibles soluciones, no de forma uniformizada por todo el espectro de la actividad gubernamental, ya que esto sería muy poco realista e inapropiado, sino de diferentes formas adaptándose a las tareas que se realizan. Por lo tanto, no es sorprendente descubrir que la mayoría de los sistemas gubernamentales tienen una variedad de organizaciones, incluyendo muchas de ellas con cierto grado de autonomía” (Thynne y Wettenhall, 2004: 618).

1.2 Elementos contextuales: Federalismo y relaciones intergubernamentales en México

Muchos autores han estudiado las contradicciones entre el sistema federal mexicano y su nivel alto de centralismo político y administrativo, así como las consecuencias sobre las prerrogativas y autonomía de las entidades federativas y sus municipios. Estos elementos

estructurales han evolucionado de forma marcada en los últimos veinte años con el proceso de descentralización (Rodríguez, 1999). El ciclo de reforma iniciado por el presidente López Portillo y extendido por Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo (con diferentes niveles de profundidad) llevó a unos politólogos a anticipar un cambio en el tipo de relaciones entre los tres niveles de gobierno en México.

Dentro de esa corriente Ady Carrera (2004) propuso un análisis histórico y político usando la tipología de Deil Wright (1997) para determinar el modelo de relaciones intergubernamentales vigente en México. Carrera identifica tres fases desde 1980, dos en las cuales prevalece el modelo de autoridad inclusiva (alto nivel de jerarquización y predominancia del nivel nacional) y una última que prefigura un cambio hacia un tipo de autoridad coordinada (con prerrogativas claramente delimitadas y un mayor equilibrio entre niveles nacional y estatal).

El primer periodo de 1980 a 1988 se singularizó por unas innovaciones institucionales como la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, o la reforma del artículo 115 de la Constitución, pero también por un proceso de reformas y descentralización empujado desde fuera por los acreedores de México frente a la crisis económica, así como por el cambio en la configuración partidista del país. Sin embargo, Carrera señala que, si bien se ha redistribuido más ingresos a través de las participaciones y transferencias, también se ha creado más dependencia de los gobiernos estatales hacia la federación. La segunda fase de 1989 a 1996 se distingue por una consolidación de la oposición política al PRI y la fragmentación de su electorado como se ha podido observar claramente en Baja California (Guillén, 1993; Espinoza, 1998). Esta evolución muy importante ha abierto espacios de promoción de nuevas reformas buscando una mayor autonomía al nivel local. No obstante, la respuesta del gobierno presidencial priista consistió en la creación del programa de lucha contra la pobreza PRONASOL, lo cual resultó ser una forma más de control de la federación hacia los gobiernos locales.

Finalmente, Ady Carrera (2004) presenta la última etapa en esa trayectoria y el punto de partida del nuevo sistema de autoridad coordinada según la politóloga. Los elementos notables de esta nueva fase en las RIG fueron: un nivel más alto de tecnocratización, un distanciamiento presidencial hacia las disputas al nivel estatal o municipal y un nuevo enfoque para el poder priista el “Nuevo Federalismo” promovido por el presidente Zedillo

que permitía conectar más la cuestión del desarrollo del país con una descentralización de la toma de decisión y un mayor involucramiento de todos los niveles de gobierno.

Sin embargo, no todos los autores son tan categóricos como Carrera y notan las incertidumbres sobre el nuevo esquema que efectivamente ha surgido a finales de los años noventa. Ilustremos lo enunciado con una cita de Alejandro Navarro que explica que “la naturaleza exacta de los nuevos esquemas de coordinación intergubernamental en México es poco predecible, sobre todo porque el poder de decisión, la distribución de responsabilidades y la coordinación de políticas y programas en los tiempos actuales puede recaer en cualquier actor interesado o ámbito de gobierno dentro del sistema federal” (2013: 89). Por tanto, consideramos que, si bien existe una evolución hacia una mayor delimitación y clarificación de responsabilidades entre federación y entidades federativas, existen todavía fallas importantes y coyunturas que pueden favorecer el regreso hacia una forma de autoridad inclusiva. Especialmente quizás en el caso de las cuestiones migratorias se puede observar esa tendencia, ya que la gran mayoría de los fondos atribuidos a la atención de los repatriados viene de la federación y son estrictamente etiquetados dejando un papel marginal a los niveles locales.

Completamos ahora el marco de análisis de Wright usado previamente con otro marco establecido por Cabrero y García en 2004, y retomado por Jorge Olin (2015: 144-145), que nos permite agregar más elementos contextuales. Olin describe el marco de RIG en México usando tres ejes: funcionalidad del marco legal, capacidad de toma de decisión y características de la toma de decisión. Nota en primer lugar el grado bajo de funcionalidad del marco legal que rige las relaciones intergubernamentales ya que como lo hemos podido mencionar anteriormente los principios federalistas que forjen la constitución mexicana no se ven plasmados en la práctica gubernamental. Por otra parte, el grado de autonomía para tomar decisiones ha evolucionado favorablemente, pero sigue siendo todavía débil en gran parte por la estructura de recaudación fiscal aún muy centralizada y la falta de capacidades institucionales a los niveles locales. Como lo nota Enrique Cabrero (2006), existe una “incapacidad del Estado central de convertirse en un “Estado inteligente”, en un ente “regulador a distancia”, constructor de “*nodalidad*” que, en la diversidad de la acción pública, sea capaz de aglutinar esfuerzos, de atraer voluntades, de direccionar dicha acción pública buscando complementariedades, sinergias” (2006: 4). El panorama que observa Olin no es homogéneo, algunos sectores propician un acercamiento más participativo y descentralizado o son por naturaleza multi-sectoriales, tal como el sector del desarrollo

social que describiremos más adelante. Finalmente, aún en 2015, podemos observar que la toma de decisión se caracteriza por su verticalidad y un desequilibrio entre el ejecutivo federal y el poder legislativo. Retomando de nuevo a Cabrero (2006) concluimos que México, como la mayoría de los Estados centrales, todavía no ha podido desarrollar procesos de gobernanza y “sistemas de regulación suave que sean capaces de articular voluntades y orientar incentivos” (2006: 2).

1.3 Otros casos de política social transversal en México

Como fue indicado previamente, algunas partes de la agenda institucional y política se prestan más a los esfuerzos colectivos por la naturaleza transversal y multifactorial de las problemáticas que abordan. En el ámbito de la política social mexicana, que el mismo Consejo Nacional de evaluación de la política de desarrollo social (CONEVAL) describió como altamente fragmentado (CONEVAL, 2011) notamos ciertas tendencias. Los sectores de la Salud, de la protección del Medio Ambiente y el sector de la Vivienda tienen niveles de coordinación alto. Sin embargo, solamente el programa de Escuelas de calidad y el programa de Municipios Saludables combinan un nivel bajo de centralización en la hechura de las políticas y un nivel de coordinación más alto en las relaciones intergubernamentales (Cabrero, 2007: 29).

Guillermo Cejudo y Cynthia Michel (2015), proponen el análisis de un caso concreto reciente de iniciativa que busca la transversalidad y la coordinación en las políticas sociales: la “Cruzada contra el Hambre” (CNCH). Iniciada durante el sexenio del presidente Peña, la CNCH presenta una caracterizada voluntad de disminuir la fragmentación de la acción gubernamental y buscar una forma más integral de resolver los “*wicked problems*” de los cuales hemos hablado en nuestra introducción. La CNCH no es un programa de acción como tal sino una estrategia interinstitucional que no buscaba nuevas transferencias financieras para la implementación de nuevas iniciativas, y tampoco requirió el reclutamiento de personal adicional. Lo que ofrece la CNCH son instrumentos de coordinación a través de Comités municipales intersecretariales, Comités estatales intersecretariales y al nivel federal una Comisión intersecretarial; por otra parte, se busca también la participación ciudadana con Comités Comunitarios, Consejos Estatales, un Comité de expertos al nivel nacional y un Consejo Nacional (Cejudo y Michel, 2015: 47).

Como conclusión del estudio los autores ponen de relieve que, si bien se creó toda la infraestructura institucional tal como planeado para fomentar un mejor grado de

coordinación, esas estructuras no funcionaron siempre. El nivel de desempeño de la CNCH dependió mucho de la entidad federativa. Según los propios análisis del CONEVAL retomados por Cejudo y Michel, la calidad de las actividades de coordinación dependían de “la voluntad de los actores por cooperar con los objetivos de la Cruzada, de la afinidad con el partido político del Presidente de la República o de la habilidad política (o relaciones personales) de los delegados de Sedesol en los estados para lograr concertaciones” (Coneval, 2015: 15).

Otro ejemplo de estudio de la coordinación intergubernamental mexicana en el ámbito de la política social es la investigación de Alejandro Navarro (2013) sobre el caso del Programa Habitat y llevada a cabo en 2006 y 2007. Navarro concorde en el hecho de que la temática específica de la pobreza urbana, sus causas multifactoriales y sus extensas ramificaciones, debe ser afrontada por no una sino varias dependencias trabajando en conjunto y, por tanto, se necesita desarrollar buenas capacidades de coordinación. Sin embargo, después de su trabajo de campo y el análisis de los resultados de una encuesta destinada a treinta y dos coordinadores municipales, estatales y federales del programa Habitat en seis estados de la República Mexicana, Navarro concluyó que la coordinación era principalmente percibida como una pérdida de poder por los funcionarios involucrados en el programa. Otro hallazgo importante fueron las dificultades causadas por el poco uso de las estructuras formales de coordinación. Al igual que el caso reciente de la CNCH, pero a un grado más agudo, el programa Habitat siguió dependiendo de unas instancias informales y discrecionales muy ligadas a la coyuntura política y las dinámicas de poder al nivel local. Además, la sobre-dependencia en esos mecanismos informales de discusión e negociación entre federación y municipios fragilizó los procesos existentes ya que estaban contruidos sobre relaciones interpersonales cuya continuidad era precaria. Cabe señalar que, según el autor, estos arreglos informales habían nacido debido a la falta de incentivos para seguir la estructura institucional establecida (Navarro, 2013: 226).

Finalmente, para clausurar esta concisa revisión de casos mexicanos de políticas transversales en el ámbito social, se debe agregar que detrás de las políticas sociales y las visiones del desarrollo humano y bienestar existen dos tipos de fuerzas descentralizadoras. “Aquella que trata de imponer la visión del gobierno central y expandirla territorialmente a través de sus normas y recursos, y aquella que emana endógenamente de lo local y que trata de imponer su lógica y visión al conjunto de las políticas de bienestar social. En ocasiones estas visiones coinciden y se generan acciones complementarias, sin embargo,

esto se debe más al “encuentro fortuito” de visiones de política, que a un trabajo de coordinación intergubernamental” (Cabrero, 2006: 24).

1.4 La administración pública mexicana: permanencias y evoluciones

Para entender el caso de la atención a repatriados por parte del gobierno mexicano cabe recordar algunas características generales propias a la administración pública mexicana. El periodo de dominación hegemónica del Partido Revolucionario Institucional (PRI) durante el siglo XX ha producido un esquema en el cual la burocracia federal ha desempeñado un papel primordial en la producción de liderazgo político. Según Rodrigo Ai Camp, (2003: 105), este nivel de dominación ejercido por la burocracia federal sobre todo el sistema de creación de las elites políticas era la consecuencia de la debilidad de los poderes legislativo y judicial sometidos al presidencialismo exacerbado del ejecutivo. Además, hasta muy tarde en el siglo pasado los ejecutivos locales y estatales estaban en las manos de personas con lealtades fuertes hacia la capital – lealtades que les había permitido acceder a esos puestos. Ai Camp indica también que la misma estructura del PRI y su dirección estaban en aquella época fagocitados por altos funcionarios endeudados con el presidente.

Si bien México ha conocido reformas de su sistema federal y el proceso de descentralización que pudimos mencionar concisamente previamente, además cabe recalcar que estos cambios en la organización del sistema político-administrativo mexicano han sido acompañados de otro movimiento de reforma y modernización de la administración pública. Sin embargo, como lo nota Guillermo Cejudo (2003), a pesar de los esfuerzos durante dos sexenios, México no ha conocido las evoluciones en su gestión pública que otros países anglosajones considerados como casos paradigmáticos han experimentado con la Nueva Gestión Pública (Australia, UK o Nueva Zelandia). María del Carmen Pardo (2014: 167-168) agrega que “las reformas administrativas recientes han sido, en la mayoría de los casos, someros esfuerzos de reorganización interna que no han afectado la naturaleza centralizada y jerárquica del sector público, ni tampoco han aumentado la autonomía de las agencias públicas”. Otro elemento interesante para entender el caso de la atención a repatriados que nota Pardo (2014: 169) es que las estrategias de modernización de la administración se enfocaron en el nivel federal y dejaron a un lado la administración estatal y municipal al mismo momento en que le estaban otorgando más recursos y prerrogativas.

Efectivamente, a pesar del ciclo de reformas que han buscado la modernización del aparato administrativo, los resultados no han sido efectivos. Pardo (2014:175) explica la falta de cambio explicando que se consideró de manera errónea que “la burocracia emanada del pasado autoritario en México era, como pareció haberse asumido, un conjunto de organizaciones, reglas, institucionales y funcionarios dispuestos a obedecer órdenes de forma automática”. Sin embargo, el aparato administrativo no ha sido tan disciplinado y ha mantenido dinámicas propias lo que ha dificultado los procesos de modernización. Una de las características notorias del sistema político-administrativo en México son las camarillas, esas redes de poder que influyen en los asuntos de Estado y facilitan el nepotismo dentro de la administración pública y los partidos políticos.

El Sistema de las camarillas sigue vigente en el siglo XXI a pesar de un sistema político mexicano más abierto y competitivo. Se caracteriza actualmente por los siguientes elementos: una base estructural construida entre otros elementos sobre relaciones de mentor-seguidores. El sistema de las camarillas es muy flexible, y si bien las camarillas se pueden distinguir fácilmente una de otra, existe la posibilidad de pertenecer a varias o de pasar de una a otra durante una carrera. Algunas camarillas son caracterizadas por las ideologías específicas que vehiculan, pero son otros elementos personales que determinan esa relación de lealtad muy fuerte entre el mentor y sus seguidores (Ai Camp, 2003: 118).

La administración pública mexicana ha conocido cambios notables en las últimas tres décadas, y si bien no se ha logrado una transformación significativa de su funcionamiento, los especialistas de la materia se acuerdan para afirmar que ha podido alejarse de la forma arcaica presentada en el apartado anterior. Tres grandes ejes de mejoramiento están presentados generalmente. En primer lugar, se señala la disminución del tamaño del aparato administrativo y una mejor eficiencia del sistema. En segundo lugar, se suele poner de relieve el decreciente nivel de corrupción de los funcionarios públicos y los esfuerzos hechos para incrementar la rendición de cuenta. Finalmente, se observa la creciente profesionalización de los servidores públicos, su mejor capacitación y los avances tal como el servicio profesional de carrera.

Un elemento importante que nota Nuria Cunill (2015) es que una menor autonomía de la administración pública no le da más solidez sino más vulnerabilidad al momento de defenderse contra las intromisiones de intereses particulares. La politóloga afirma que en

México las reformas se enfocaron en hacer más eficientes las operaciones en un contexto de crisis financiera del Estado, pero siempre manteniendo el nivel de control que la esfera política siempre había tenido sobre “su” administración (Cunill, 2004: 432).

Esas reformas iniciadas desde la década de los ochenta, y el grado de modernización que conllevaron, fueron asociadas desde el principio con las ideas y métodos promovidos por la corriente de la Nueva Gestión Pública. Sin embargo, Guillermo Cejudo (2007) nota que “lejos de estar dirigidas a introducir mecanismos de mercado, a dotar de autonomía a funcionarios y agencias públicas y a flexibilizar las estructuras administrativas, las reformas administrativas han estado orientadas a otros propósitos: crear mecanismos de control, introducir reglas homogéneas a toda la administración pública federal y a disminuir los espacios de autonomía” (Cejudo, 2007: 11).

2. Nota Metodológica

Como guía para la recolección y análisis de datos sobre la dimensión de gobernanza usamos de forma combinada los trabajos teóricos y empíricos citados anteriormente y la guía de entrevista desarrollada por Ann Marie Thomson, James L. Perry y Theodore Miller (2007). Durante la fase de trabajo de campo los ejes de observación de la dimensión de gobernanza se enfocaron entonces en entender tanto al nivel macro como al nivel micro porque no existía un marco formal en el cual se daban las interacciones, las relaciones de trabajo entre organizaciones involucradas. Buscamos la existencia de arreglos, convenios formales, así como procedimientos, protocolos que institucionalizan y organizan las relaciones entre organizaciones socias. Como fue explicado anteriormente, detrás de este marco formal queríamos entender cómo los actores nacionales y locales “interactúan para definir, acordar y decidir sus objetivos comunes y las formas de organización, los recursos y el conjunto de actividades que consideran necesarias y conducentes para lograr los objetivos decididos” (Aguilar, 2012: 29).

Desde esa misma perspectiva intentamos entender el nivel de legitimidad que tenían los arreglos y la distribución de las diferentes misiones entre organizaciones y niveles de gobierno. La distribución de roles nos llevó a considerar las diferencias de importancia o responsabilidades asignadas a cada organización, y los contrastes potenciales en términos de credibilidad. Otro eje importante vinculado con esa división del trabajo fue el grado de participación e inclusión dado: quién participa en el proceso de toma de decisión y de

construcción de soluciones. Finalmente, nos interrogamos sobre la existencia de una reflexión continua sobre el proceso de cooperación existente y como mejorarlo. Buscamos instancias de evaluación o por lo menos ejercicios de retroalimentación colectiva que tenían el propósito de consolidar y profundizar el nivel de cooperación entre actores.

En lo que se refiere a la segunda dimensión, nos enfocamos primero en identificar como la estructura administrativa mexicana podía limitar las capacidades de pasar de la cooperación a la coordinación al nivel de Baja California. Después estudiamos más en detalles la iniciativa de la CEAM observando su capacidad de gestión y algunos aspectos técnicos y logísticos. Nos interesó saber si existía una persona encargada de liderar y representar cada organización involucrada, si estaban establecidos canales formales de comunicación (junta mensual, boletín informativo, etc.), si existía una forma de arbitraje en caso de conflictos entre socios o bien el nivel de disponibilidad de cada organización para resolver problemas. Observamos el tipo de reuniones organizadas, quien las organizaba y como se manejaba la agenda de esas reuniones. Además, nos fijamos en si esas reuniones eran plataformas para buscar consensos y consolidar alianzas o más bien escenarios para plantear problemáticas u oportunidades individualmente. Fuera de estos eventos, nos preguntamos sobre las actividades diarias coordinación de las actividades, de intercambio de datos, de control y de rendición de cuentas.

En último lugar, en lo que se refiere a la dimensión de autonomía organizativa nos preguntamos si el grado relativamente bajo de autonomía de los gobiernos locales mexicanos podía potencialmente dificultar las interacciones intergubernamentales, o si al contrario los recursos y el poder de decisión limitados podía motivar los actores gubernamentales a hacer alianzas y llegar a coordinarse. Además, nos interrogamos si una participación en el proceso de colaboración podía eventualmente dificultar la consecución de objetivos individuales, y si esta participación podía la independencia de las organizaciones socias.

3. Hallazgos

Las conclusiones de la primera etapa de nuestro análisis desarrollada en el segundo capítulo nos llevaron a contemplar un panorama de cooperación y no de coordinación como se podía legítimamente esperar de instituciones gubernamentales. Ese hecho tiene

consecuencias sobre los hallazgos presentados en los capítulos 3 y 4 ya que no existe una entidad central que lidera los procesos y dirige las interacciones, sino una multitud de arreglos, convenios bilaterales, en función de la coyuntura, de los partidos al poder, de la personalidad y motivaciones de los políticos y funcionarios con capacidad de tomar decisiones y asignar recursos financieros.

En consecuencia, al lugar de describir y analizar de manera exhaustiva cada uno de estos múltiples arreglos y las razones que obstaculizan la transición hacia una interacción de tipo coordinativa presentamos en las siguientes paginas los hallazgos de nuestra investigación a través de dos puntos de focalización: el papel de la SEGOB-INM y el papel del Consejo Estatal para la Atención al Migrante. Por su posición estratégica respectivamente al nivel operativo y consultativo, consideramos que las evidencias encontradas nos dan la posibilidad de formular un análisis sólido sobre la cooperación intergubernamental en el estado. Enriquecemos nuestra argumentación mencionando a otros actores, en particular el Instituto Nacional de Migración.

3.1 Dimensión de Gobernanza: los obstáculos al nivel macro

Para el periodo estudiado 2007-2015 no pudimos encontrar ninguna instancia de coordinación de tipo comité intersecretarial o comisión técnica tipo *task force*. Las formas de interacción observadas se han caracterizado por seguir una lógica jerárquica del nivel federal hacia lo local. No hemos podido encontrar formas horizontales de planear y ejecutar iniciativas gubernamentales a favor de los deportados, sino cooperación horizontal puntal. Esta situación, que va más allá de la cuestión de los deportados y engloba también todo el tema de la política migratoria, ha conducido en 2013 a la SEGOB a través del Programa Especial para la Migración a integrar en su estrategia un objetivo titulado “Promover la coordinación y participación corresponsable, nacional e internacional, de los distintos actores en la atención del fenómeno migratorio”. Sin embargo, las diferentes líneas de acción propuesta por el PEM para cumplir con este objetivo se quedan dentro de una formulación muy general y poca operacional: “Fortalecer los mecanismos de coordinación y comunicación en materia migratoria”, “Fortalecer la participación activa del Poder Legislativo”, “Concertar con las entidades federativas el fortalecimiento de las capacidades institucionales”, “Promover mecanismos de cooperación y coordinación interinstitucionales que articulen las acciones federales y locales en materia migratoria, “Generar mecanismos para el fortalecimiento institucional y participación corresponsable”,

“Impulsar el diálogo y coordinación corresponsable”, “Generar mecanismos de coordinación interinstitucional” (SEGOB, 2013: 63-64).

Si bien queda claro que la SEGOB a través del PEM se refiere a la necesidad de involucrar a todos los actores interesados y buscar más transversalidad en la forma de hacer frente a los desafíos que representa la cuestión migratoria en su globalidad, no indica claramente quién está invitado a la mesa de discusión y cuál es el peso de cada quién en la discusión.

Paralelamente, observamos, como fue mencionado en el capítulo 2, un liderazgo marcado de la SEGOB y una responsabilidad fuerte, pero con pocos resultados en lo que se refiere a la construcción de acuerdos intersectoriales y entre niveles de gobierno, elementos ya observados por especialistas de la administración pública mexicana (Pardo, 2009: 294). Esta situación se ilustra para la temática específica de los deportados, con el fracaso de los actores principales para este sector al nivel federal, SEGOB, INM, SRE y SEDESOL, a ponerse de acuerdo a pesar de las negociaciones recientes para diseñar un programa integral con trabajo conjunto de las cuatro instituciones³².

En este contexto, entendemos que la gobernanza jerárquica que predomina en el contexto mexicano no es la suficientemente sólida para poder imponer una interacción de tipo coordinativa. Las tensiones entre dependencias federales impiden una negociación constructiva sobre una futura distribución de las tareas, financiamientos y el contenido de las acciones. El problema de las deportaciones masivas de connacionales con larga residencia en Estados Unidos inició en los primeros años de la década de 2000 y recibió un reconocimiento oficial a finales de 2007, tenemos entonces un periodo que cubre tres sexenios con liderazgo político de diferentes partidos y todavía no se ha podido encontrar un acuerdo para poder armar un marco formal de coordinación a través de un programa federal único.

Frente al contexto de falta de claridad sobre los pasos a seguir para construir mecanismos efectivos de coordinación y superar el nivel de cooperación existente, así como las dificultades al nivel federal para encontrar un consenso sobre el modelo a seguir, encontramos que el INM y el CEAM tuvieron papeles preponderantes en el caso de Baja California: el INM como operador del proceso de deportación del lado mexicano y actor

³² Entrevista con Rodolfo Córdova, Secretario de Organización la Red Internacional de Migración y Desarrollo, 23/02/2016

principal para las cuestiones de migración en general, y el CEAM como instancia, aunque nueva, de intercambio de información, concertación y búsqueda de alianzas para lograr más recursos.

3.2 El Consejo Estatal de Atención al Migrante: ¿una posible entidad de coordinación?

El Consejo Estatal de Atención al Migrante (CEAM) fue creado el 18 de diciembre de 2013 por decisión del recién electo Gobernador Francisco Vega. Antes del CEAM, ninguna oficina de atención a migrantes había existido al nivel estatal. Si bien la entidad federativa no había desarrollado instituciones especializadas hasta 2013, cabe señalar que al nivel municipal se había creado en Tijuana una primera Comisión de Asuntos Fronterizos en 1998 que trataba entre otros temas de los asuntos migratorios, pero con las limitaciones intrínsecas a ese tipo de instancia municipal.

El CEAM tiene a un presidente ejecutivo, Carlos Mora quien fue el instigador de la primera comisión de asuntos fronterizos que acabamos de mencionar. Este funcionario desarrolló su carrera profesional como empresario, pero indica haber siempre tenido un interés marcado en la temática de la migración y sus efectos sobre el desarrollo de la ciudad y la región. Se declara afiliado al PRI, mientras la Directora general del CEAM, Delia Ávila Suárez, es miembro del PAN. El CEAM cuenta también con un secretario general y señalamos que a su creación los gastos del Consejo estaban cubiertos por la Secretaría General del estado, y no tenía presupuesto propio. Desde la creación de la Dirección estatal de atención al Migrante (DEAM) en 2015 siguiendo la promulgación de la ley estatal para la Protección de los Derechos y Apoyo a los Migrantes, Delia Ávila cumple también con el papel de Directora de esa nueva dependencia y es el enlace entre CEAM y DEAM.

El consejo se reúne una vez al mes en sesiones ordinarias, pero organiza también sesiones extraordinarias o emergentes cuando surge un tema importante en la actualidad. El CEAM está conformado por 60 instituciones, 30 dependencias públicas y 30 organizaciones de la sociedad civil. Dentro de las 30 dependencias públicas, ponemos de relieve la participación igualitaria de los 3 órdenes de gobierno con 10 dependencias federales, 10 estatales y 10 actores municipales (2 por cada municipio de BC). En la práctica, pudimos observar que el número de participantes puede fluctuar mucho de una reunión a otra. El CEAM organiza juntas cada mes en un municipio diferente de tal forma

que las personas presentes cambian en función de las disponibilidades y de los actores institucionales presentes en el municipio organizador, o en función de la agenda de la reunión.

Desde su creación el CEAM ha tenido la participación de varios diputados locales y federales, senadores, o el mismo director de la Unidad de Política Migratoria Omar de la Torre. Ha dado también un papel notable a la iniciativa privada a través de dos actores principales, el clúster de los Call Centers y la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (CANACINTRA), ambos actores activos para hacer proposiciones y recomendaciones cuando se trató de buscar formas de mejorar la inserción laboral de los mexicanos repatriados.

El CEAM no se especializa en las cuestiones vinculadas con los deportados o ni siquiera con el fenómeno del retorno en general. Sin embargo, el tema de la atención a deportados ha sido omnipresente desde su creación. Según nuestro análisis de 11 minutos de las sesiones ordinarias del CEAM, amablemente compartidas por su presidencia, varios temas son recurrentes y abordados en casi todas las reuniones: la cuestión de la falta de recursos, el problema de la “credencialización” de los deportados, la inserción laboral de los deportados y la situación particular del Bordo y de los indigentes en el centro de Tijuana.

Examinando el papel del CEAM dentro del entramado institucional que busca encontrar soluciones para ofrecer buenas condiciones de regreso a los deportados nos lleva a posicionarlo dentro de nuestro marco de análisis de la coordinación. El mismo presidente del CEAM contestó a una pregunta sobre su evaluación del nivel de coordinación intergubernamental que lo consideraba “excelente, yo veo que otras entidades se pelean, nosotros no. Siempre están presentes, y si no, envían representantes.” Podemos entender que la coordinación está entonces sinónimo de ausencia de conflictos y de asistencia a los eventos. En general en el contenido de las entrevistas llevadas a cabo no aparece un análisis sobre la planeación en conjunto o la posibilidad de compartir recursos para evitar la fragmentación de las iniciativas. El término de “coordinación” en el lenguaje político-administrativo usado implica entonces conocimiento de lo que están haciendo los demás ya que cada organización atiende las juntas y presenta por lo menos una parte de la información a su disposición, y, en segundo lugar, una forma de coalición. La ausencia de

conflictos se establece efectivamente por esa realidad compartida de la falta de recursos y la necesidad de formar alianzas para “bajar recursos federales”.

Sin presupuesto o con un presupuesto muy limitado (la futura DEAM obtuvo en su primer ejercicio un presupuesto de 1.8 millones de pesos), la idea detrás de la creación del Consejo fue “sentar a todos los actores en la materia”, y generar políticas públicas a través de un dialogo conjunto, un intercambio de información entre gobierno y la sociedad civil. Uno de los logros principales reivindicado por el CEAM fue la promulgación de la Ley estatal de Migración que presentamos en el primer capítulo. Sin embargo, esa ley estatal es antes que nada la adecuación de la normatividad estatal con la Ley de Migración publicada en 2012. Además, esa ley todavía no tenía reglamento al inicio de 2016 pero plantea la creación de la dirección estatal de atención a migrantes, entidad que completa de manera ejecutiva el trabajo del Consejo.

El CEAM sirve también para incitar a “hacer ruido” y “tocar puertas”, identificar y buscar individuos con la voluntad política y liderazgo para avanzar con su agenda. No solamente para buscar recursos financieros, sino también para recortar el tiempo de los trámites para lograr credenciales para los repatriados, o para sensibilizar el sector privado sobre sus necesidades laborales. A sus dos años de existencia, todavía actúa en función de las necesidades urgentes que existen del día al día y no como entidad de planificación a más largo plazo.

Al contrario del CEAM, el INM actúa de forma más bilateral por la naturaleza misma de la institución operativa y no consultiva, y si bien ha actuado de forma bastante cooperativa y ha construido alianzas puntuales no ha podido establecerse como un nodo central de coordinación. Como primer actor gubernamental en contacto con los repatriados a su llegada a México, el INM tiene un papel privilegiado para dirigir el proceso y establecer pautas formales de atención. En Baja California ha sido activo para fomentar mejores condiciones de regreso para los repatriados. Sin embargo, el INM es principalmente responsable del control migratorio y el menú de acciones a su cargo no le da la legitimidad para tomar el liderazgo de la coordinación.

Efectivamente, el tipo de gobernanza institucionalizado dentro de una potencial coordinación tiene mucho que ver también con cuestiones de legitimidad. Particularmente en el caso de los repatriados existe una zona gris que favorece actitudes ambiguas por parte de los actores gubernamentales. En efecto, si queda muy claro que el tema migratorio es

prerrogativa del orden federal, un connacional deportado deja de ser migrante al momento en que regresa a su país de nacimiento. Por tanto, de migrante pasa a ser un mexicano en situación de vulnerabilidad social y económica con una trayectoria de movilidad. Se convierte en parte de esa “población flotante”, término usado por el Presidente Municipal de Rosarito, Silvano Abarca Macklis, durante una junta del CEAM³³, población flotante que, suponemos, por su bajo impacto electoral no ha sido un grupo prioritario. A lo largo de esta investigación, la cuestión del orden de gobierno responsable de atender a los deportados ha sido omnipresente. Estado y municipios notan que la cuestión migratoria es responsabilidad de la Federación y la Federación recuerda que las iniciativas de políticas sociales están implementadas al nivel local. En estas condiciones entendemos una vez más los parámetros que han obstaculizado la coordinación intergubernamental.

El Diputado local Cuauhtémoc Cardona Benavides (que tiene ya una larga trayectoria política como diputado federal, en abril 2015 comentó durante una junta del CEAM que aun cuando corresponde a la federación el asunto migratorio y no está en las prerrogativas del estado de Baja California, a “éste si le corresponde atender las implicaciones, las causas, los propios efectos que produce el estado natural de la migración por sus implicaciones en el desarrollo, en el desenvolvimiento y crecimiento del estado de Baja California³⁴”.

Evidentemente, la cuestión de la atención a deportados es por esencia multi-sectorial y multi-nivel pero no se ha afirmado como tal por los diferentes actores involucrados. Según José Ramón Córdoba³⁵, coordinador para la Organización Internacional para las Migraciones del proyecto de apoyo del Programa de Repatriación Humana en la frontera norte, el involucramiento de las entidades federativas incrementó notablemente con la creación del Fondo de Atención a Migrantes, pero se notaron diferencias entre entidades federativas. El proyecto de la OIM estaba implementado en Tamaulipas y Baja California, y, según José Ramón Córdoba, si bien Tijuana tenía el módulo de recepción más desarrollado y adaptado a las necesidades de los deportados, el estado de Tamaulipas era mucho más participativo.

Finalmente, en lo que se refiere al nivel de reflexión y evaluación de sus prácticas, encontramos muy poco análisis crítico de los actores en las instituciones gubernamentales

³³ 6ª Sesión Ordinaria del CEAM del 22/08/2014 organizada en Rosarito.

³⁴ Fragmento de las minutas de la junta del CEAM del 23/04/2015 organizado en Mexicali

³⁵ Entrevista con José Ramón Córdoba OIM 18/03/2016

federales tanto como en las instituciones estatales o municipales. Generalmente, cuando se presentó el tema de nuestra investigación a los entrevistados su primera reacción fue pensar que se trataba de coordinación con las organizaciones de la sociedad civil, y no al nivel intergubernamental. Además, ningún servidor público quiso indicar directamente que existían fallas en la forma de trabajar entre instituciones gubernamentales. Estos dos elementos, nos llevan a pensar también que el marco general en el cual se desarrollan las interacciones no es propicio para llegar a un nivel de coordinación.

3.3 Dimensión Administrativa: falta de recursos y rotación del personal

Al nivel de la dimensión administrativa nuestros hallazgos están totalmente en línea con la literatura especializada. Dos puntos sobresalen de manera evidente: la cuestión de los recursos humanos y su rotación, y en segundo lugar a igual de importancia el tema de los recursos, y principalmente los recursos financieros.

Iniciamos entonces con una característica que no aparece en el modelo de McNamara que usamos en el segundo capítulo, pero que está mencionado de manera recurrente en la literatura latinoamericana y mexicana: el papel de la continuidad de los servidores públicos en su cargo. Como no existe un marco formal al nivel nacional, y como fue descrito previamente solamente se encuentra una instancia consultiva al nivel local, el CEAM, la cooperación está dependiendo del liderazgo de los hombres y las mujeres con cargos de responsabilidad y en posición de sentarse a la mesa de discusión con otras dependencias. Esta importancia del liderazgo personal surge de forma muy clara en las entrevistas, los entrevistados hablando siempre de la toma de iniciativa a la primera persona al lugar de poner de relieve una estrategia institucional o un esfuerzo colectivo. Más allá de una cuestión de ego que pudiera distorsionar las relatorías, esta realidad está también descrita por los actores no gubernamentales entrevistados. En cada elección, una parte del personal está renovado, y se fragilizan los acuerdos informales de cooperación y los avances en términos de atención a connacionales deportados. Ilustrando muy bien ese último punto, el asesor estatal en Derechos Humanos, el Lic. José Luis Pérez Canchola mencionó durante una junta de la CEAM: “Necesitamos que todo lo que se discute, se vaya convirtiendo en leyes, normas, porque termina la administración y vuelve todo a empezar³⁶”.

³⁶ Quinta Sesión ordinaria del CEAM, 01 de Julio de 2014

El sistema político influye mucho porque el cambio de administración interrumpe las dinámicas presentes. Como José Ramón Córdoba de la OIM lo pudo mencionar también durante una entrevista³⁷, la cooperación y el intercambio de información depende de los tiempos institucionales y mandatos. Los cambios de mandatos implican la reconstrucción de cadenas de información, y los vínculos de coordinación.

La delegación del INM ha conocido a tres diferentes responsables entre 2007 y 2015. Francisco Javier Reynoso Nuño (de 2007 a agosto 2010), fue diputado local antes de su cargo como delegado, Antonio Valladolid Rodríguez (de agosto 2010 a mayo 2013) quien fue diputado federal para el quinto distrito de Baja California antes de tomar su cargo en el INM y lo dejó para ingresar al gabinete del Gobernador Vega como Secretario estatal de Planeación y Finanzas; y finalmente Rodolfo Figueroa Pacheco de junio 2013 hasta la fecha. Entendemos con el ejemplo de Baja California que el perfil del delegado del INM es todavía muy político, y si bien Rodolfo Figueroa parece tener una trayectoria de tecnócrata y como diplomático, sus precursores eran principalmente hombres políticos.

Si nos fijamos específicamente en los casos del CEAM, el cargo de la presidencia no está fijado por un reglamento interior del mismo: “me puedo quedar ahí hasta que el gobernador lo decida»³⁸. Hallamos a través de este comentario que la relación individual entre el gobernador y el presidente del CEAM, y, subsecuentemente, la duración del mandato del gobernador son los únicos criterios que marcan la duración del cargo de Presidente y todos los procesos en marcha. Esa personalización de las relaciones institucionales limita no solamente la longevidad potencial del consejo, sino que quita una parte de legitimidad a su presidente ya que no ha sido elegido por los miembros del Consejo.

Más allá de la cuestión del liderazgo, esa rotación rápida del personal significa que los servidores públicos no pueden capacitarse, especializarse y acumular conocimiento técnico.³⁹ Esta situación impacta a mediano-largo plazo las capacidades de debatir sobre los problemas a resolver y encontrar alternativas. En consecuencia, restringe la posibilidad de pensar de forma sistémica la problemática de los deportados y, por tanto, limita la potencialidad de pasar de una etapa futura de coordinación a un nivel de colaboración.

³⁷ Entrevista con José Ramón Córdoba OIM 18/03/2016

³⁸ Entrevista de la Dra. Adriana Ortega con Carlos Morra, Consejo Estatal para la Atención a Migrantes 06/05/2016

³⁹ Entrevista con José Ramón Córdoba OIM 18/03/2016

“Para atender el fenómeno migratorio nada más necesitas de tres cosas: recursos, recursos y recursos⁴⁰”

El segundo elemento principal que obstaculiza las interacciones coordinativas es la cuestión de los recursos. Investigaciones empíricas previas han permitido observar que los financiamientos son principalmente un incentivo para la coordinación y que si bien los financiamientos (o la posibilidad de financiamiento) podrían motivar las dependencias a trabajar juntas, no podían solos mantenerlas en las instancias de coordinación de manera sostenida. (Sorrentino y Simonetta, 2011: 220). En el caso estudiado, observamos que la captación de fondos para financiar acciones es un incentivo fuerte para empezar discusiones y relaciones de trabajo continuas con una o más organizaciones (como en el caso descrito en el capítulo anterior el caso del uso del PRONAPRED para financiar el transporte de los deportados a su estado de origen) sin embargo esas estrategias de acercamiento para poder obtener financiamientos federales dependen generalmente de las iniciativas individuales y no son institucionalizadas lo que limita fuertemente el alcance y la durabilidad que pueden tener.

Otra cuestión que relaciona la temática de la cooperación, y potencial coordinación, con la captación de recursos se centró en las actividades de cabildeo. Así pues, a través de las entrevistas pudimos entender que, si bien el carácter solamente cooperativo de las interacciones entre los actores de la atención a los deportados tiene que ver con la estructura centralizada de los financiamientos, paralelamente cuando el nivel de interacción se queda en el grado de cooperación entonces la capacidad de “hacer ruido”, “tocar a las puertas”⁴¹ baja significativamente. En consecuencia, existe una forma de círculo vicioso que impide un cabildeo eficaz para negociar con la federación una mayor dotación financiera.

Durante las juntas del CEAM la cuestión de la necesidad de fuentes de financiamiento ha sido efectivamente recurrente. La gran pregunta que persiste para los participantes es frecuentemente la misma: ¿por qué Baja California recibe una dotación del Fondo de Apoyo a los Migrantes tan baja cuando ha recibido una proporción muy alta de deportados? Y la pregunta implícita que ha animado los debates se focaliza obviamente en esa falta de capacidad que acabamos de mencionar. Las minutas de las juntas del CEAM

⁴⁰ Entrevista de la Dra. Adriana Ortega con Carlos Morra, Consejo Estatal para la Atención a Migrantes 06/05/2016

⁴¹ Entrevista con Carlos Morra, Consejo Estatal para la Atención a Migrantes 24/02/2016

nos dejan ver los intentos de alianza entre diputados locales, federales, senadores y la secretaria estatal de economía para buscar formas de lograr una mayor asignación de recursos para el estado. Sin embargo, para julio 2016 la situación había empeorado ya que, a pesar de haber sido votado por el Congreso, el presupuesto de 300 millones de pesos del Fondo de Apoyo para Migrantes no había sido ejercido y tampoco habían sido publicadas las reglas de operación del fondo⁴².

A un nivel operativo el CEAM no permite mucho más que el intercambio de información entre actores especializados. No tiene página web por ejemplo y sólo cuenta con los medios de comunicación locales para difundir información y movilizar la opinión pública. Actúa por el momento como plataforma y detonador para posibles alianzas, pero no se constituye como posible negociador o líder, deja esa responsabilidad al personal político y administrativo conectado con el centro político del país. Al nivel de la gestión de proyectos permite hacer llegar la información de las convocatorias a las OSC locales, sin embargo, no está todavía en la posición de supervisar y coordinar todo el ciclo de proyecto desde el diagnóstico hasta el seguimiento de los impactos.

Coordinar desde las urgencias de las primeras horas de repatriación hasta la reintegración laboral necesita sin duda un aparato administrativo que el CEAM está muy lejos de poder alcanzar. La creación de un comité intersecretarial al nivel estatal con un enfoque netamente operativo parece tampoco fácil de lograr. El resultado de nuestras observaciones sobre la dimensión administrativa nos proporciona entonces otro panorama al nivel estructural que dificulta fuertemente salir de las interacciones cooperativas para poner en marcha una verdadera coordinación de la atención a connacionales deportados.

3.4 Dimensión de Autonomía: los espacios de intervención al nivel local

La cuestión de la autonomía está en el contexto mexicano muy relacionada con las dimensiones de gobernanza y administración que permean en los procesos de coordinación. Efectivamente, la autonomía de los actores gubernamentales depende a la vez del modelo de gobernanza y sus capacidades de gestión y administración. En el caso mexicano que presentamos previamente de forma concisa, esa autonomía de las entidades federativas y aún más de los municipios, es baja.

⁴² <http://www.oem.com.mx/elsoldetijuana/notas/n4227199.htm>

Ese bajo nivel de autonomía cree una dependencia muy fuerte hacia los recursos federales como lo pudimos indicar numerosas veces, pero no impide la creación de iniciativas al nivel local. La creación del CEAM por ejemplo nos lleva a interrogarnos sobre las razones por las cuales Baja California esperó tanto tiempo para institucionalizar por lo menos un foro de intercambio sobre las temáticas relacionadas con la migración. El estado de Baja California ha sido gobernado por el mismo partido durante más de dos décadas, dos décadas durante las cuales múltiples fenómenos migratorios han moldeado la historia y el desarrollo del estado. En consecuencia, no podemos concluir que la alternancia política o un cambio coyuntural han traído esas evoluciones. Tampoco podemos inferir que la creación del CEAM tiene que ver con la tendencia a la creación de oficinas estatales de migración encabezadas por la Coordinación Nacional de Oficinas Estatales de Atención a Migrantes (CONOFAM) ya que el mismo presidente del CEAM no estaba familiarizado con esta institución al iniciar su cargo. El contexto legislativo con los avances de la ley de migración y el PEM ha podido influir, pero no hemos podido recabar evidencias de este hecho.

Al contrario de la lentitud del estado de Baja California para crear instancias dedicadas al tema de la migración, otros estados fronterizos del norte del país habían desarrollado estructuras (Coahuila, 1999; Sonora, 2004; Tamaulipas, 2011) con capacidad institucional de nivel variable (Ortega, 2013: 121). Sin embargo, para los casos más antiguos, destaca el enfoque dado a los mexicanos en el exterior. En todos casos, notamos que la autonomía existente para crear ese tipo de dependencias no fue usada hasta finales de 2013 en el caso de Baja California. Frente a esas constataciones, y la realidad particular de Baja California en comparación con los estados vecinos, concluimos que los avances que brinda el CEAM para ir más allá de la cooperación son el fruto de una iniciativa local, y que, a pesar del diagnóstico negativo en cuestión de autonomía, existe localmente la posibilidad de crear estructuras e iniciar con acciones de planeación y ejecución conjunta de programas.

En esa misma perspectiva recordamos que la coordinación de las OSCs locales para iniciar con el primer módulo de repatriación en Tijuana fue el primer paso hacia la creación del Programa de Repatriación Humana. Sin dejar a un lado las múltiples dificultades que encontraron los actores de la sociedad civil para implementar su proyecto de módulo de atención consideramos que las prácticas locales innovadoras pueden recibir una recepción favorable y un apoyo del nivel federal. Sin embargo, la autonomía relativa de los gobiernos locales mexicanos no ha sido optimizada a través de proyectos

innovadores y con visión a largo plazo. Empoderarse de la poca autonomía existente y maximizar los logros potenciales a través de la coordinación no ha sido todavía el camino elegido en el caso de la atención a repatriados.

Capítulo IV: Las dimensiones endógenas de la coordinación: Mutualidad y Capital Social

1. Introducción

En este último capítulo, retomamos las dos dimensiones de Mutualidad y Capital Social seleccionadas por Thomson y Perry (2006) para abrir nuestra reflexión sobre los procesos de coordinación y colaboración a variables endógenas productos de las interacciones al nivel regional.

En un primer tiempo, se presentarán los diversos conceptos que forman parte del campo de estudio de la mutualidad y el capital social, se identificarán los límites metodológicos de estos conceptos y los retos que implica usarlos en el contexto de la administración pública mexicana. Se buscará enunciar las relaciones de causalidad entre capital social y colaboración, así como indagar sobre las conexiones poco estudiadas entre capital social y administración pública. Finalmente, incorporaremos esas discusiones dentro de un enfoque territorial y presentaremos aspectos metodológicos seguidos para esta investigación.

En una segunda parte, se presentarán los hallazgos de esta investigación y como las temáticas de mutualidad entre actores y capital social han afectado a la dinámica de coordinación del sector de la atención a deportados en el caso específico de Baja California.

2. Definiciones

Alejarnos de las dimensiones más estáticas estudiadas previamente, gobernanza, administración y autonomía, nos lleva a considerar las interacciones que hacen vivir los procesos más allá de la normatividad y organizaciones internas. Efectivamente, cabe observar no solamente las reglas del juego, los incentivos y obstáculos formales sino también como los diferentes actores juegan ese juego en función de sus intereses particulares, de su conocimiento previo, sus preferencias, etc. Asimismo, integrar esas dinámicas de actores nos fuerza a adoptar un marco temporal más sensible a las

trayectorias específicas de cada organización para poder analizar estos parámetros más dinámicos.

Dentro de estos elementos enfocados en las actitudes organizacionales destacan dos dimensiones que aparecen de forma recurrente en la literatura sobre coordinación interinstitucional y colaboración: la dimensión de mutualidad, también denominada interdependencia, y otra dimensión denominada capital social, o bien confianza (Bryson, Crosby y Stone, 2015: 648-649). Con el fin de precisar lo que conllevan esos conceptos, proponemos en los siguientes apartados una revisión concisa de la literatura especializada:

2.1 Mutualidad

La dimensión de mutualidad tiene dos vertientes complementarias. En primer lugar, como lo recuerdan Thomson y Perry, evoca la existencia de beneficios e intereses mutuos entre las organizaciones que va a facilitar la dinámica de trabajo en conjunto. Paralelamente, más allá de esas similitudes en los objetivos, o en las acciones ejecutadas, la mutualidad implica complementariedades y por tanto diferencias entre las organizaciones. Las actividades de coordinación y colaboración se dan entre organizaciones que ofrecen recursos técnicos, humanos, financieros que no necesariamente comparten las demás. El trabajo colectivo está fomentado entonces por esas necesidades de complementarse.

Haciendo el paralelo con elementos mencionados en el capítulo anterior sobre la dimensión administrativa, las relaciones de mutualidad reflejan la división de las prerrogativas entre órdenes de gobierno, así como la organización de la administración pública. Como fue demostrado en el clásico artículo de Paul Lawrence y Jay Lorsch (1967), las organizaciones complejas están siempre entre un movimiento de diferenciación, especialización y sub-división y un movimiento contrario de integración necesario a la dirección operativa. La organización interna del Estado mexicano, las subdivisiones creadas al nivel político y administrativo crean entonces espacios de posible autarquía que pueden ser balanceadas por las actitudes de los funcionarios públicos al buscar complementariedades.

Podemos vincular esas estrategias de acercamiento y relación entre niveles de gobierno y sectores a otra teoría de las organizaciones, la teoría de la dependencia de recursos (TDR) enunciada por Pfeffer y Salancik a finales de los años setenta. La TDR, que analiza principalmente organizaciones del sector privado, puede ser también útil en

nuestro caso. Según Pfeffer y Salancik, el entorno es la principal limitación de la acción organizativa. Aunque la TDR se basa en la hipótesis de que las organizaciones están controladas por sus entornos, ambos autores también creen que los administradores pueden aprender a controlar el entorno tomando en cuenta que la vulnerabilidad de una organización frente a su entorno proviene de su necesidad de recursos, recursos controlados por el mismo entorno. La dependencia que surge de esa situación da al entorno un poder particular sobre la organización. En consecuencia, usa ese poder para imponer ciertos requisitos a la organización. Según la TDR lidiar con esas dependencias exige una forma de contra-poder en relación con los elementos del entorno por los cuales surgió la dependencia de la organización. Por ende, el primer paso para limitar o eliminar la dependencia es entender el sistema como un todo. El segundo paso es buscar la manera de evitar la dependencia o de hacer que actores del entorno se vuelvan dependientes a la organización.

Frente a los diferentes mecanismos organizativos que pueden fomentar o descartar las interdependencias los mecanismos de coordinación permiten encontrar un punto de equilibrio entre esas dos tendencias y facilitan el intercambio. La coordinación es “una contención a la diferenciación, pero la permite, mantiene la integración, pero no a costa de la centralización” (Cabrero, 2006: 4).

2.2 Capital Social

La dimensión de capital social tiene un nivel de complejidad conceptual adicional por la cantidad de definiciones y usos que conlleva. Si bien esa dimensión se enfoca generalmente en tres elementos interrelacionados: la confianza, la reciprocidad entre organizaciones y su reputación, tiende a funcionar como una metáfora. Una de las definiciones más usadas, la de Robert Putnam (1995), identifica el capital social con “las características de la organización social, tales como las redes, las normas y la confianza, que facilitan la coordinación y la cooperación para un beneficio mutuo” (1995: 67). Francis Fukuyama (2001) ha definido el capital social como “una norma informal encarnada que promueve la cooperación entre dos o más individuos” (2001: 7). Sin embargo, Fukuyama nota que la mayoría de las definiciones existentes mezclan la sustancia del capital social y sus efectos en un conglomerado al que le falta de precisión conceptual. Efectivamente si nos fijamos en las extensas listas de definiciones de capital social establecidas en los últimos quince años, aparece claramente la multiplicidad de

componentes que pueden constituir el concepto de Capital Social (Adler y Kwon, 2000: 91-92; López-Rodríguez y Soloaga, 2012: 19; Malecki, 2012 :1025).

En el trabajo de Thomson y Perry se plantea que cuando las relaciones personales complementan cada vez más las relaciones formales entre niveles de gobierno y organizaciones, otros tipos de contratos se establecen y sustituyen a los acuerdos legales. De la misma manera se considera que cuando los acuerdos organizativos formales reflejan cada vez entendimientos y compromisos informales, las relaciones inter-organizacionales pueden entonces ser sostenidas en el tiempo. (Thomson y Perry, 2006:28). Detrás de esta dimensión se encuentra una visión evolucionista que pone de relieve el proceso de aprendizaje de los actores, de adquisición dinámica de normas, así como sus capacidades de adaptación al entorno (Ostrom, 1998).

Patricia López e Isidro Soloaga retoman el análisis de Flores y Rello (2003) y notan a partir de esas definiciones que tres componentes destacan en todos los acercamientos teóricos sobre capital social. En primer lugar, de donde emana, sus bases, y como se puede consolidar; en segundo lugar, lo que permiten y potencializan esas bases, las acciones que se desarrollan gracias a esas redes de base; y finalmente los efectos de las acciones, las externalidades positivas y negativas que producen. Retomaremos esa conceptualización en tres capas en las guías de observación y de entrevistas descritas más adelante en este capítulo.

Desde luego, dentro de esta investigación, hablar de capital social nos lleva a enfocarnos en este segundo componente en el cual se establece la cooperación entre actores. No obstante, no se descartó el análisis de donde nace, las configuraciones que permiten una mayor creación de capital social, tanto como sus efectos ya que a mediano o largo plazo pueden afectar las modalidades futuras de cooperación. Sin embargo, por razones de tiempo y tamaño de la población observada no se pudo indagar de manera precisa sobre las relaciones causales entre cada componente.

“El capital social conduce a la creación y el apoyo de instituciones formales e informales, haciendo que el desarrollo de confianza mutua permita llegar más fácilmente a acuerdos para decisiones colectivas y a la implementación de esos acuerdos. Adicionalmente, las redes y actitudes de los participantes pueden reducir la probabilidad de comportamientos oportunistas (free rider behavior) induciendo a que las personas se comporten de una manera más provechosa para todos” (López y Soloaga, 2012:22).

La producción de capital social permite entonces la creación de normas de cooperación institucionalizadas al nivel de una región o de una nación. Esas expectativas intervienen directamente en consecuencia en la limitación de las actitudes individuales oportunistas y facilitan la búsqueda de procesos colectivos y consensos. Se considera entonces que esas normas (cooperación, reciprocidad y confianza, por ejemplo) se difunden en la vida diaria de las personas y facilitan los intercambios de recursos (Stolle y Hooghe, 2003: 26).

En consecuencia, podemos afirmar que ambas dimensiones de mutualidad y capital social son cruciales para encontrar e implantar soluciones a problemas colectivos, a esos “wicked problems” que requieren un enfoque transversal y la inclusión de actores de varias organizaciones. Las dos dimensiones no son necesarias en sí para encontrar esas soluciones, sin embargo, limitan sensiblemente los costos de transacción y de agencia que surgen necesariamente en contextos de baja complementariedad y confianza entre organizaciones. Esa facilidad para trabajar de forma conjunta y resolver problemas colectivos conduce *in fine* a una mayor calidad de la gobernanza (Coffé y Geys, 2005: 487).

Dietlind Stolle y Marc Hooghe (2003: 29) notan sin embargo que los efectos del capital social puestos de relieve por la literatura especializada pueden tener también producir un círculo virtuoso. Esa circularidad complica el análisis ya que el capital social y la calidad de la gobernanza se alimentan entre sí. Así pues, en las regiones donde las instituciones gubernamentales funcionan bien, es más fácil desarrollar interacciones y confianza. Por tanto, es muy difícil definir con precisión los mecanismos de causalidad en cuanto a la generación de capital social.

Las normas de capital social contienen asimismo aspectos negativos a considerar para nuestro estudio. Esas características que Francis Fukuyama (2001) describe como externalidades negativas surgen como consecuencia de la formación de grupos y la construcción de una cohesión interna que implica en muchos casos la desconfianza y el rechazo de los individuos que no comparten la membresía del grupo (2001: 8). Las redes sociales donde se desarrolla el capital social entre los individuos son también entonces productoras de discriminación y potencialmente pueden impedir el desarrollo de la cooperación fuera del grupo inicial de actores. Esos límites a la cooperación para los actores fuera del “radio de confianza” parecen indicar que los procesos de coordinación no

pueden iniciar con un grupo amplio de actores, sino que deben empezar con un número restringido de personas y organizaciones, y progresivamente ampliarse.

En segundo lugar, existen riesgos reales de colusión y clientelismo en contexto de acuerdos informales y relaciones de larga duración entre organizaciones. En estos casos extremos de grupos con fuertes conexiones, y fuerte identificación, el nivel de capital social alto en el grupo tiene efectos negativos sobre el resto de la sociedad. En este sentido, y como lo notan Paul Adler y Seok-Woo Kwon (2000: 107), con base en el trabajo de Alejandro Portes, el capital social tiene el potencial de debilitar la sociedad cuando está usado para intereses particulares y para la captación de rentas al detrimento del resto de la comunidad.

Finalmente, si bien ciertos costos de transacción bajan con altos grados de capital social no significa que todos los costos de entrar en una relación de coordinación o colaboración desaparecen. Confianza, reciprocidad y reputación son muy sensibles a toda ruptura aún muy ligera del pacto colectivo y por tanto implican una constancia difícil de obtener en una configuración muy politizada o con mucha rotación de personal.

3. Mutualidad, Capital social y Colaboración en el ámbito intergubernamental

Si bien el sentido común nos lleva a considerar que un nivel de confianza alto es necesario para pasar de una interacción de tipo cooperativa a una de tipo coordinativa, en muchos casos no funciona así. Efectivamente, en los casos intergubernamentales que nos interesan, las organizaciones invitadas a unirse al proceso de coordinación lo hacen por obligación debido a una normatividad, una decisión del poder presidencial, etc. El nivel de confianza al inicio de la relación de coordinación puede ser bajo, pero algo que define a los procesos de coordinación, y sobre todo colaboración, es que participan a la construcción de confianza entre miembros (Huxham, 2003: 408-409). Para desarrollar la confianza a través de las interacciones de coordinación, dos elementos son cruciales según Chris Huxham (2003). Primero, las expectativas sobre las evoluciones futuras del proceso de coordinación, que tienen tanto que ver con las reglas formales que imponen o regulan la coordinación, como con la reputación o las preconcepciones existentes sobre los otros

miembros de la coordinación. El segundo punto es la capacidad de asumir riesgos, a abrirse a la cooperación, dar el tiempo y unos recursos para poder construir la base de una coordinación sólida. En nuestro caso parece que las relaciones son en primer lugar informales y no implican un nivel de confianza fuerte lo que debería permitir de todas formas una primera etapa de coordinación. Sin embargo, los dos precondiciones, expectativas y toma de riesgo, no parecen estar presentes, o por lo menos no lo suficiente.

Si bien los conceptos de mutualidad y de capital social han sido reconocidos como elementos claves detonadores, “lubricantes” y cemento de los procesos de coordinación y colaboración como lo detallaremos en el siguiente apartado, los politólogos en su gran mayoría han favorecido el uso de este concepto para analizar las relaciones entre gobierno y sociedad civil. Las relaciones dentro del gobierno entre funcionarios, dependencias, niveles de gobierno o entre los tres poderes no han sido exploradas usando las herramientas de análisis que nos proporciona el concepto de capital social.

Las teorías sobre capital social están demasiado arraigadas en procesos desde la sociedad y dejan completamente al lado el papel de Estado y de los procesos políticos (Lowndes y Wilson, 2001: 629). Por tanto, raramente aparece investigación sobre el Estado como catalizador de capital social, y aún menos sobre los efectos del capital social adentro de la misma administración.

4. Territorialidad

Hablar de capital social y mutualidad e analizar esas dimensiones en nuestra investigación nos da la oportunidad de integrar una realidad territorial específica dentro del análisis. El capital social es un concepto relacional ya que está vinculado con el comportamiento de los actores, por tanto, depende del contexto socio-cultural local, y en gran parte también de la proximidad geográfica entre actores que favorece las interacciones directas entre ellos (Maloney, Smith y Stoker, 2000: 804).

Así podemos considerar el capital social como un tipo de capital territorial, o de forma aún más metafórica como una “parte de la personalidad colectiva de una región”⁴³,

⁴³ Traducción propia

(Malecki, 2012: 1033). Retomando los puntos explicitados en el sub-apartado anterior podemos considerar que la administración al nivel regional está influida por procesos locales. Así pues, el desempeño institucional del gobierno local o de unas dependencias puede variar entonces en función de la dotación de capital social al nivel regional. Lowndes y Wilson (2011) notaron que esta realidad ha sido relegada aun en el análisis de Robert Putnam. Efectivamente, en sus observaciones del caso italiano, el diseño institucional está considerado como una variable constante de una región a otra cuando en la realidad se puede observar niveles de desempeño muy diferente entre el sur y el norte (2011: 632). Si bien formalmente el sistema administrativo con sus organigramas y divisiones sectoriales, sus procedimientos y sus metas, tiene reglas idénticas en todo el territorio nacional, existen discrepancias de un municipio a otro, o de un estado a otro. Si esas diferencias se pudieron encontrar en un país tan chico como Italia, también podemos imaginar que existen, obviamente con diferencias, en México. La visión muy formalista y estática de las instituciones, que pudimos desarrollar en el capítulo anterior merece entonces estar complementados con un análisis de las particularidades en Baja California de esas dimensiones endógenas. Las instituciones conllevan rutinas, normas, incentivos más allá que van a afectar las preferencias y acciones de los individuos.

Aún en un contexto de centralismo fuerte, el sistema político-administrativo al nivel local está influenciado por la producción de capital social territorial: la frecuencia de las interacciones, la densidad de redes y las potenciales interdependencias son resultados de la proximidad geográfica. “Una razón clave por la cual la geografía influye sobre el capital social es que, si bien no todos los tipos de relaciones sociales están sujetos a costos por las distancias, las interdependencias formadas por los diferentes tipos de relaciones sociales establecen combinaciones densas que dependen de la proximidad geográfica” (Lorenzen, 2007, 805). Siguiendo esa lógica de proximidad, Baja California, y toda la región fronteriza norte en general, tiene una red de interdependencias propias con algunas características propias ya que se encuentra lejos de la influencia y las normas del centro político del país y vive según una dinámica local transfronteriza.

5. Metodología

Una vez planteados los conceptos de Mutualidad y Capital Social, aceptando las contradicciones y ambigüedades metodológicas que esas dimensiones pueden tener, falta

precisar la manera con la cual se buscó y se analizó información para determinar a través de esas dos últimas dimensiones los procesos de interacción intergubernamental para la atención a mexicanos deportados desde Estados-Unidos.

La observación de relaciones de mutualidad entre niveles y dependencias de gobierno nos llevó a buscar una situación de complementariedad que supone a la vez similitudes y diferenciación entre las organizaciones, y que finalmente permite alcanzar una situación deseada de manera colectiva. Al nivel de las similitudes se buscó identificar, en los diferentes actores involucrados en la atención a deportados, semejanzas al nivel de la ética profesional y del estilo organizacional, en su comprensión de las problemáticas a resolver y las raíces de estos problemas, similitudes también al nivel de las acciones y/u objetivos.

En segundo lugar, al nivel de la diferenciación existente entre esas organizaciones, se intentó entender hasta qué punto los servicios ofrecidos se distinguían, si las dependencias guiaban a sus usuarios hacia otras organizaciones y aprovechaban los programas e iniciativas de otras organizaciones, o, en otras palabras, si podíamos considerar que cada organización necesitaba de los recursos de otras organizaciones para cumplir con sus propios objetivos. Además, se intentó observar si existía un uso estratégico de los recursos y si por ejemplo compartir información o conocimientos técnicos se limitaba a otras organizaciones que disponían de recursos de “intercambio” o si se distribuían de forma indistinguible la información.

Como resultado de esta cooperación nacida de las similitudes y diferenciación se buscó identificar si se lograba una situación de “win-win”, si esas interdependencias fomentaban resultados positivos para las diferentes organizaciones que podían predeterminar una cooperación futura más aguda.

En lo que se refiere a la dimensión de normas de capital social, que presupone una reflexión extensa sobre los métodos de medición (Putnam, 2001) y la identificación de cadenas causales complejas que no podemos profundizar en este trabajo de maestría con el alcance propuesto, se intentó aproximarse a su papel en la formación de vínculos coordinativos considerando a los tres componentes de Patricia López e Isidro Soloaga (2012) presentados anteriormente y los siguientes elementos.

Para el primer componente que relacionamos con las bases mismas de la creación del capital social, tratamos de averiguar si existían redes profesionales especializadas, el tipo y la frecuencia de interacciones informales entre las organizaciones. El segundo componente,

que priorizamos porque lo consideramos como el núcleo del concepto de capital social, nos llevó a preguntarnos sobre los siguientes puntos: la percepción de confiabilidad de las organizaciones y sus representantes, la existencia de un sentimiento fuerte de compromiso para cumplir con los objetivos colectivos, etc. De la misma manera buscamos acercarnos al tipo de reacciones en casos de conductas oportunistas, o de injusticias entre organizaciones, los procesos de negociación y las conductas de honestidad, transparencia y reciprocidad entre actores. Finalmente, para el tercer componente que pone de relieve los productos de las normas de capital social se buscó en prioridad el nivel de confianza interpersonal, la reputación, los aprendizajes y sus efectos sobre el proceso de cooperación a través de los años.

6. Hallazgos

6.1 Dimensión de Mutualidad

En las siguientes sub-partes se presentan las observaciones referentes al nivel de complementariedad entre organizaciones y las conclusiones que podemos desarrollar en cuanto a los obstáculos a la coordinación intergubernamental dentro de la administración pública mexicana.

- **Similitudes**

El hecho de conducir esta investigación dentro del aparato administrativo presupone en teoría un cierto nivel de similitudes en el estilo organizacional, sin embargo, como lo hemos podido notar en términos de “estilos” de gestión, encontramos también diferencias notables en algunos casos. Entre el apoyo con enfoque asistencialista y el estilo de gestión tipo Nueva Gestión Pública, entre el connacional deportado “beneficiario” y el deportado “cliente”, se marca una distancia no solamente semántica sino también en las formas de entender su misión como funcionarios públicos que puede ser un obstáculo al desarrollo de cooperaciones entre organizaciones. En este primer aspecto, no pudimos observar un estilo organizacional homogéneo.

Debido a la estructura administrativa expuesta anteriormente y las prerrogativas diferentes de cada nivel de gobierno y dependencia sectorial, se notan también diferencias sensibles en lo que se refiere al nivel de prioridad dado a la problemática de los deportados. Estas diferencias son el producto de una trayectoria histórica, de eventos

coyunturales o de presiones diferentes por parte del centro o de la sociedad civil. Aún en los últimos años y tomando en cuenta el número de deportados muy similar que reciben los municipios de Tijuana y Mexicali, se puede identificar diferencias al nivel local. Un ejemplo revelador es como la comisión de asuntos fronterizos del municipio de Tijuana se ha apropiado del tema trabajando con OSC en las juntas sectoriales, participando en las juntas del CEAM, y apoyando el proceso de selección del titular de la nueva Dirección municipal de Atención al Migrante, mientras esa misma comisión en Mexicali ha limitado su actividad a la cooperación cultural y económica con los condados fronterizos⁴⁴.

Al nivel del diagnóstico y de la comprensión de los problemas, a pesar de la existencia de documentos estratégicos tal como el Programa Especial de Migración (PEM) elaborado de forma conjunta con todos los niveles de gobierno y la sociedad civil, siguen existiendo puntos de desacuerdo sobre el papel del gobierno en general, las prioridades y los métodos. Los debates sobre los habitantes de la zona llamada “El Bordo” y la proporción de deportados que se convierten en indigentes en la ciudad, y que alimentan otra controversia sobre la proporción de deportados que se quedan en Baja California en lugar (o en vez) de regresar a sus estados de origen, ilustran el nivel de sensibilidad del tema al nivel local y la falta de consenso por parte de las autoridades.

Otro ejemplo notable, ahora al nivel nacional, es el mismo término de “repatriado” usado por el gobierno mexicano que esconde una multitud de realidades (Padilla, 2012: 211-212). Si bien después de años de imprecisión y vaguedad se reconoció en el PEM que existía una diferencia notable entre los mexicanos “retornados” y los “removidos” esas distinciones y las sub-categorizaciones evidentes (por género, edad, con familia e hijos en EEUU o no, por tipo de motivo que provocó la “remoción”, etc.) no parecen estar contempladas. La evaluación del programa P019 “Coordinar la Política Migratoria” de la Unidad de Política Migratoria lo indica claramente cuando observa que la población Potencial y Objetivo es muy amplia (“total de migrantes inmersos en las cuatro dimensiones del fenómeno migratorio: inmigración, emigración, retorno y tránsito”) y que hace falta analizar con mejor detenimiento quienes son los sub-grupos y sus necesidades específicas (SEGOB, 2013: 24). Notamos que las diferentes dependencias comparten esa misma limitación y, por tanto, esa similitud en el diagnóstico, la cual en teoría debería de facilitar el trabajo conjunto, sin embargo, esas imprecisiones en el vocabulario provocan también incomprensiones.

⁴⁴ Entrevista con Gastón López, Asesor Gobierno Municipal de Mexicali 10/03/2016

Esas diferencias de estilo, de nivel de prioridad y de comprensión de los fenómenos, las cuales complican la creación de interdependencias propicias a la colaboración, favorecen también una falta de coherencia y articulación entre las acciones. Como lo hemos podido presentar en el primer capítulo, una gran parte de las acciones gubernamentales se enfoca en propiciar el regreso de los repatriados a sus estados de origen ya que existe una carencia de opciones y financiamientos para acciones de reinserción en los municipios fronterizos puntos de repatriación. Tal como el gobierno federal deja la mayoría de las iniciativas de atención inmediata a las organizaciones de la sociedad civil fronteriza, el transporte hacia la región de origen es una manera de delegar a las redes familiares la carga de apoyar a los deportados, cuando las entidades federativas con proporciones más altas de regreso por deportación son también las que sufren de niveles de marginación más altos del país (Oaxaca, Michoacán y Guerrero) (CONAPO, 2011).

La acumulación de iniciativas similares implica consecuencias administrativas sugeridas en el capítulo anterior: duplicación de las gestiones, del seguimiento y al final más horas trabajadas y pagadas que podrían servir a otra actividad. Esta dispersión de las actividades, acompañada en nuestro caso de estudio de una reproducción de proyectos que buscan los mismos resultados permite una contribución limitada pero comprobable de cualquier actor gubernamental que quiera involucrarse de manera limitada en el tema. Efectivamente, los viajes de regreso financiados por el gobierno ofrecen resultados tangibles al momento de rendir cuentas, y necesitan un aparato administrativo-técnico muy limitado.

Otro elemento que permite argumentar que no existe una línea similar al nivel de las acciones es que la mayoría de los programas federales de apoyo a los deportados nacieron antes de la publicación de la ley de Migración y después de 2012 a pesar de la normatividad y la creación de una estrategia nacional no se ha reorganizado y alineado la oferta de apoyos.

- Especialización y Diferenciación

Paralelamente a la existencia de similitudes fuertes, el principio de mutualidad supone una diferenciación entre las diferentes organizaciones que va a permitir una mejor cobertura y una mejor implementación de las iniciativas gubernamentales. Esa división del trabajo gubernamental puede estar aprovechada como punto de partida para la

colaboración si se establecen interdependencias y, por tanto, si existe un reconocimiento de los recursos específicos y alcances que cada actor puede aportar a la dinámica colectiva.

En el caso de la atención a connacionales deportados en Baja California, y seguramente en muchas otras regiones de la República Mexicana, el recurso más codiciado ha sido el financiero. Como lo hemos podido describir en los capítulos anteriores, los fondos disponibles para la atención a deportados son escasos y están fragmentados en muchos programas e iniciativas al nivel nacional como al nivel local. No obstante, la fuente principal de financiamiento siguió siendo federal a lo largo del periodo estudiado. Esta centralización y control financiero, no han facilitado el establecimiento de estrategias colectivas para bajar recursos al nivel local, sino más bien, formas de negociación “*one-on-one*” con el gobierno federal.

La hipótesis que proponemos entonces es que el logro alcanzado con la elaboración participativa del Programa Especial de Migración no ha producido todos sus frutos porque no ha dado pie a una segunda etapa de negociación colectiva sobre fuentes de financiamiento que hubiera podido clarificar las participaciones y responsabilidades de cada actor involucrado. Al contrario, permaneció una situación de *statu quo* y de aislamiento que impidió el surgimiento de otras dinámicas basadas en la corresponsabilidad y la transparencia sobre los recursos puestos a la disposición de las iniciativas de apoyo a los deportados mexicanos. Un ejemplo claro de esa falta de transparencia reside en la dificultad a lo largo del periodo estudiado para obtener información consistente sobre los presupuestos de los programas del Instituto Nacional de Migración (INM) enfocados a deportados, o la información desglosada por entidad federativa y municipios.

A pesar de la falta de estos elementos básicos para asegurar una diferenciación constructiva y la creación de interdependencias notamos, sin embargo, en el caso de Tijuana, una diferenciación al nivel de los servicios ofrecidos que puede propiciar la cooperación. La creación de una infraestructura de recepción especializada en la garita “El Chaparral” con diferentes módulos de atención ocupados por varias instituciones gubernamentales y por la Coalición Pro Defensa del Migrante A.C., y correspondiendo a diferentes servicios ofrecidos a los connacionales deportados, permite una proximidad que favorece la complementariedad.

Efectivamente, la existencia de los módulos de atención favorece formas de complementariedad basadas en la infraestructura misma de recepción de los migrantes. Evitar la dispersión de los servicios para atender mejor a las poblaciones-objetivo constituye una forma de gestión pública innovadora (Moreno, 2010) y representa un paso más hacia el diseño de estrategias modernizadoras de provisión de servicios de tipo “*one-stop-shop*” a un nivel más integrado (Askim *et al*, 2011: 1454). Empero, dos elementos vienen a limitar esta afirmación. En primer lugar, como lo indica José Moreno:” [los gobiernos locales] cuando han incorporado la visión de la nueva gestión pública, lo han hecho de una manera distorsionada, incorporando solamente las nuevas técnicas de la administración pública y no la filosofía que le da sustento” (Moreno, 2010, p.167-168). Esta afirmación toma un peso todavía más marcado en el marco estudiado, ya que la innovación no nació desde el propio gobierno, sino desde la sociedad civil organizada la cual años antes del inicio del Programa de Repatriación Humana, había fomentado una integración progresiva de los diferentes servicios ofrecidos por la red de albergues y asociaciones de apoyo a los migrantes. En el caso estudiado, la sociedad civil abrió el camino retomado por el gobierno, pero el espíritu de colaboración que pudo existir entre las OSCs no perduró de la misma forma una vez instalados los módulos de las dependencias de gobierno.

En segundo lugar, notamos que, si bien existe un consenso unánime de los funcionarios públicos y dirigentes de OSC entrevistados para elogiar el sistema de recepción de los repatriados en Tijuana, todavía no ha sido lo suficientemente convincente para llevar a la construcción de una infraestructura idéntica en Mexicali. Este hecho nos lleva a dudar de la existencia de una estrategia general de integración (también denominada en el lenguaje anglosajón de la NGP “*seamlessness*”) que podría sostener procesos de colaboración a largo plazo. Sin embargo, y sin duda ninguna, notamos que las instalaciones de Tijuana representan un salto cualitativo al nivel de la atención a personas que regresan a México en un estado incontestable de vulnerabilidad y que no tienen el conocimiento y los recursos para poder ir de dependencia a dependencia con el fin de recibir orientación y apoyo.

Foto Módulos Chaparral - Tijuana



Fuente: página web⁴⁵ del PRONAPRED Baja California

- Logros colectivos

La dimensión de mutualidad finalmente implica logros potenciales para todas las organizaciones involucradas. Estos logros claramente identificados por los actores de un sector van a permitir una aceleración de los procesos de acercamiento y cooperación. La existencia de logros colectivos gracias a los demás abre nuevas dimensiones más allá de la

⁴⁵ <http://prevencion.policiaijuana.mx/>

suma de acciones individuales. Las sinergias buscadas presuponen una comprensión de los beneficios potenciales en términos de eficiencia y calidad que esa cooperación favorece, así como sus efectos sobre las posibilidades de cumplimiento de los objetivos colectivos. Formalmente, estos objetivos detrás de los cuales se unen las diferentes dependencias son las metas inscritas en los Planes Nacionales de Desarrollo o los Planes Sectoriales de Gobernación, y para los últimos años el Programa Especial de Migración. Pero se agregan a esas estrategias nacionales las promesas de campaña de los Presidentes municipales y Gobernadores usualmente plasmadas en los planes de desarrollo estatal y municipal y se pierde un grado de coherencia que complica la búsqueda de una base común como se puede notar en el Cuadro 4.1.

Cuadro 4.1 Comparación de los objetivos y ejes de acción relativos a la atención de los connacionales deportados

<p>Programa Especial para la Migración 2014-2018</p>	<p>Objetivo 4. Favorecer los procesos de integración y reintegración de las personas migrantes y sus familiares.</p>	<p>Estrategia 4.6 Desarrollar esquemas de atención especializada para la integración de personas migrantes, repatriadas, refugiadas y quienes reciben protección complementaria</p> <p>4.6.1 Crear mecanismos de integración económica, social, cultural y de reinserción laboral a nivel local articulados con los programas de repatriación.</p> <p>4.6.2 Crear mecanismos y protocolos de atención psicológica y psiquiátrica para personas repatriadas, refugiadas y quienes reciben protección complementaria.</p> <p>4.6.3 Desarrollar acciones de prevención de adicciones, percepción de riesgo y disminución de consumo de drogas entre la población migrante.</p> <p>4.6.4 Desarrollar mecanismos de atención especializada para niños, niñas y adolescentes migrantes, potencialmente migrantes, personas refugiadas y quienes reciben protección complementaria.</p> <p>4.6.5 Crear protocolos interinstitucionales para la identificación y atención de casos de separación familiar que coadyuven a la reunificación familiar.</p> <p>4.6.6 Fortalecer los servicios de orientación y representación legal para las personas migrantes, particularmente para los casos de separación familiar.</p> <p>4.6.7 Ampliar la capacidad institucional para el desahogo de requerimientos solicitados por tribunales extranjeros en casos de custodia de menores.</p> <p>4.6.8 Fortalecer la orientación y las acciones consulares para la recuperación de bienes de connacionales que retornan.</p> <p>4.6.9 Instrumentar estrategias intersectoriales</p>
--	--	---

		para la atención y protección de mujeres y niñas migrantes víctimas de tráfico, trata, abuso sexual y secuestro
Plan Estatal de Desarrollo Baja California 2014-2019	Objetivo: Brindar atención al migrante repatriado, en un marco de igualdad y respeto protegiendo sus derechos humanos, promoviendo la transversalidad de acción de los tres órdenes de gobierno y las organizaciones de la sociedad civil que enfocan sus esfuerzos en este importante sector de la población	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Brindar atención a niñas, niños y adolescentes (NNA) migrantes repatriados no acompañados a fin de que sean reintegrados a su familia. ▪ Mayor seguimiento con los Estados de origen sobre los NNA repatriados no acompañados reintegrados a su familia. ▪ Establecer un protocolo para la reintegración familiar en la red de albergues de migrantes repatriados no acompañados. ▪ Atender a la población migrante repatriada a fin de coadyuvar en la resolución de problemáticas o necesidades inmediatas.
Plan Estatal de Desarrollo Baja California 2008-2013	5.1.5.1 Objetivo Proteger la integridad de los niños, niñas y adolescentes víctimas de alguna vulnerabilidad social y buscar su reincorporación a la sociedad a través de un ambiente familiar sano	5.1.5.1.1.2. Brindar protección a menores migrantes y repatriados
	5.2.10.1 Objetivo Dar apoyo a migrantes deportados para facilitar su estancia en la entidad y su reincorporación a sus estados.	<p>5.2.10.1.1 Atención integral a migrantes</p> <p>5.2.10.1.1.1 Trabajar en una agenda conjunta entre el gobierno de Baja California, el de California, autoridades migratorias de ambos lados de la frontera y organizaciones de la sociedad civil, con el fin de implementar políticas públicas que velen por la dignidad y los derechos fundamentales de los migrantes en ambos lados de la frontera.</p> <p>5.2.10.1.1.2 Desarrollar y fortalecer mecanismos que apoyen la integración social de los migrantes que llegan a Baja California.</p>
Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016 Mexicali	Estrategia 3.3.- Fortalecimiento de la Organización Comunitaria	3.3.6.- Participación comunitaria en apoyo al migrante. Brindar apoyo social a la población migrante que lo requiera, y de esta manera promover la unidad y solidaridad comunitaria, así como su integración a la sociedad.
	Estrategia 3.5.- Atención a Grupos Vulnerables.	3.5.1.- Rescate de personas en riesgo. Otorgar atención integral y dar seguimiento a las personas que viven en situación de calle y de extrema pobreza, en coordinación con el sector público y privado, para brindar una mejor calidad de vida
Plan Municipal de Desarrollo 2011-2013 Mexicali	Estrategia 1.2 Atención a grupos vulnerables	1.2.5 Atención a Migrantes: Brindar apoyo y asistencia médica, jurídica y social a la población migrante que lo requiera, así como gestionar la comunicación con sus gobiernos de donde son originarios
Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016 Tijuana	Estrategia 1.2.1. Impulsar la prevención social de la violencia y la delincuencia en las comunidades de	Implementar esfuerzos que apoyen a migrantes en estado de repatriación para prevenir su involucramiento en actividades delictivas

	mayor vulnerabilidad al crimen.	
	Estrategia 4.6.1. Promover la participación ciudadana como elemento democrático del fortalecimiento económico y competitivo del municipio.	Impulsar con diversos sectores programas de certificación de habilidades y reinserción laboral de migrantes dentro de la economía local
Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016 Tijuana 2011-2013	Objetivo 2.1.1 Reducir los niveles de pobreza y marginación de los tijuanaenses.	2.1.1.1.1 Dotar de 4 unidades de desarrollo integral y un centro de atención a migrantes.
	Objetivo 2.1.2 Promover el desarrollo integral de los diferentes sectores sociales	2.1.2.1.1.9 Promover y desarrollar campañas en beneficio de migrantes e indígenas

Elaboración propia con base en los documentados citados

Desde luego, en el panorama general de falta de mutualidad descrito hasta ahora la tendencia a celebrar logros de forma colectiva no es muy desarrollada. La acción individual permite captar más capital político y en un contexto de alta competencia partidista, buscar logros limitados a corto-plazo parece más racional que invertir en procesos más ambiciosos con resultados de mayor alcance, pero colectados a más largo plazo.

6.2 Normas de capital social

Las normas de capital social, principalmente al nivel territorial, vienen a interrelacionarse con las normas de mutualidad de tal forma que resulta difícil distinguir las y separarlas al momento de la investigación empírica. Se combinan con los esquemas estructurales estudiados en el capítulo anterior e influyen sobre la propensión de los actores a identificar y aprovechar las sinergias que ofrece la colaboración. En los siguientes subapartados se intentará desarrollar, retomando la categorización en tres componentes, como las normas de capital social afectaron a los procesos de colaboración en nuestro caso de estudio.

- Primer componente

La base de la infraestructura de capital social en el sector estudiado viene de los diferentes actores, y las organizaciones que representan, que apoyan a los repatriados a través de acciones gubernamentales especializadas. Este primer núcleo de individuos se abre después a un segundo grupo de los actores que participan en el sector más amplio de

la atención a migrantes (mexicanos y extranjeros), y en tercer lugar al sector socio-económico en general en el cual se insertan los repatriados como habitantes de México, actores potenciales del desarrollo, pero también fuentes de problemáticas nuevas para el Estado.

Estos diferentes grupos imbricados incluyen no solamente a actores gubernamentales sino también a una multitud de OSC en México y en Estados Unidos, así como a actores del sector empresarial. Además, se extiende territorialmente desde los estados fronterizos de recepción hacia las entidades federativas de origen de los deportados. Nuestro análisis se enfoca en los actores gubernamentales, y sus relaciones, actores insertos en una red con dependencias mutuales entre gobierno y sociedad civil, o el sector privado general. Sin embargo, como lo hemos observado con nuestro análisis de la dimensión de mutualidad, esta interdependencia al interior del gobierno no está tan marcada y encontramos al contrario relaciones primordialmente jerárquicas al lugar de procesos en redes. En este contexto no se pueden desarrollar “*policy networks*”. La densidad de redes necesaria para facilitar y sostener la creación de capital social no es la suficientemente fuerte y por tanto no propicia los mecanismos de coordinación y colaboración.

Si bien no existe ese tejido complejo de redes horizontales que las teorías del capital social ponen de relieve en sus explicaciones del desempeño exitoso de unas regiones o sectores, sería incorrecto enunciar que no existen relaciones cercanas entre actores o un potencial para la creación de futuras redes horizontales. Durante las entrevistas pudimos notar que existe un grado de comunicación informal muy alto entre actores. Esta posibilidad de poder llamar o mandar mensajes en “WhatsApp” entre homólogos de diferentes instituciones de gobierno se extiende también a administradores de OSCs lo que ilustra la facilidad de comunicación que puede existir entre actores.

Además, a pesar del *turn-over* generado por el sistema de rotación de cargos administrativos y políticos estudiados en el capítulo anterior, que ciertamente afecta la continuidad de las interacciones y la emergencia de redes, cabe indicar que muchos funcionarios cambian de cargos pero se quedan en el estado y por tanto persiste el entramado de actores adentro del territorio.

- Segundo componente

Un punto principal del segundo componente es la transparencia y honestidad de los actores que puede favorecer la toma de riesgo que representa pasar de la cooperación a una

relación de coordinación. En nuestro caso la transparencia sobre los recursos es todavía limitada. De un lado las autoridades estatales se quejan de las reglas de operación del Fondo de Apoyo a Migrantes y la falta de claridad sobre los criterios para calcular el financiamiento otorgado a cada entidad federativa. Además, tenemos una dependencia federal, el INM que tampoco ha sido muy abierto en cuanto a su presupuesto asignado para los repatriados y ha sido objeto de muchas críticas por parte de las OSC.

Paralelamente, al nivel de la confiabilidad (*reliability*), la situación es bastante desalentadora. El mismo presidente Peña Nieto, al asumir sus funciones como presidente, publicaba en Twitter lo siguiente: “Para asegurar los Derechos Humanos de los migrantes en nuestro territorio, se depurará y reestructurará el Instituto Nacional de Migración”⁴⁶. Ese tipo de declaraciones seguía una cierta pauta de desconfianza entre el ejecutivo y el INM ya existente y que se había notado con la ley de Migración y la creación de la Unidad de Política Migratoria. Más allá de las declaraciones del presidente Peña, la decisión de involucrar a la Organización Internacional para las Migraciones en 2014 para apoyar el INM en sus tareas de recepción y acompañamiento de los deportados también nos da una indicación sobre la percepción del ejecutivo sobre las capacidades del INM y los gobiernos locales para lidiar con esas responsabilidades.

Otro indicador de confiabilidad es la existencia de críticas sobre la calidad del trabajo hecho por parte de otras dependencias. Fuimos testigos durante el Seminario⁴⁷ Marco Normativo, Política Migratoria y Derechos Humanos en México organizado por el Colef de ese tipo de “fuego amigo” entre dependencias federales. Así pues, el Dr. Jorge Carlos Díaz Cuervo, Director General de Vinculación con Organizaciones de Sociedad Civil en la Secretaría de Relaciones Exteriores, públicamente criticó el protagonismo del INM en cuanto al proceso de apoyo a los repatriados e indicó que la SRE iba a tomar un papel más importante en el futuro para paliar esas deficiencias⁴⁸.

En lo que se refiere al nivel de reciprocidad, ya que las interacciones observadas son de tipo cooperativo, y por tanto puntuales y oportunistas, las relaciones de reciprocidad son

⁴⁶ Fuente: cuenta twitter del Presidente Peña Nieto (18 dic. 2012)

https://twitter.com/EPN/status/281097716036149248?ref_src=twsrc%5Etfw

⁴⁷ Viernes 4 de Marzo de 2016 <https://www.colef.mx/evento/politicamigratoriayderechoshumanos/>

⁴⁸ Efectivamente, algunos meses después de la declaración de Díaz Cuervo se anunció un involucramiento de la SRE en el programa “Somos Mexicanos”, http://www.milenio.com/politica/Segob_SRE_migrantes_EU-mexicanos_EU_migrantes-migrantes_mexicanos_Estados_Unidos_0_768523482.html

difíciles de establecer. Además, esas relaciones de reciprocidad suponen que una organización necesita ayuda o está en posición de aportar una ayuda. No obstante, en un contexto de administración pública los recursos no se afectan oficialmente de manera arbitraria para ayudar a tal dependencia o devolver favores. Al nivel individual relaciones de reciprocidad pueden eventualmente existir como mecanismos de apoyo a las carreras profesionales, pero a través de las entrevistas no hemos podido captar entre servidores públicos ese tipo de padrones de conducta. Sin embargo, cabe señalar que para las OSC si existían ciertas formas de expectativas de reciprocidad. En particular, Gilberto Martínez⁴⁹ administrador de la Casa del Migrante notó que recibir apoyos gubernamentales y/o el hecho de participar en las discusiones, consultas con las autoridades significa generalmente una expectativa al nivel local de limitar el nivel de crítica. La recepción de fondos públicos está entonces frecuentemente acompañada de un acuerdo implícito sobre una actitud más “dócil” y un apoyo a los funcionarios. Por tanto, si bien no tenemos las evidencias tangibles para afirmarlo, nos preguntamos si existe el mismo tipo de expectativa cuando hay cofinanciamientos o acciones conjuntas entre actores gubernamentales.

- Tercer componente

Basándonos solamente en el nivel de confiabilidad técnica expuesto en el segundo componente, sería muy complicado definir con precisión el nivel de confianza percibido por cada uno de los actores que conforman las diferentes organizaciones involucradas en el sector de atención a los repatriados. De la misma forma resulta muy difícil identificar y medir precisamente el nivel global de confianza que puede generar una organización *vis-a-vis* otra. Sin embargo, las anécdotas, los relatos contados durante las entrevistas, así como los comentarios escuchados durante las reuniones o los seminarios a los cuales pudimos asistir, nos proporcionan una idea sólida del tipo de interacciones y de confianza que los diferentes actores se dan en el contexto profesional estudiado.

El tipo de cooperación que opera al nivel de la producción y del intercambio de información sigue siendo relativamente básico a pesar de los años acumulados de intervención en el sector de la atención a connacionales deportados. Por su estatus como administrador del proceso de deportación, el Instituto Nacional de Migración en cooperación con la Unidad de Política Migratoria es la entidad que produce más datos

⁴⁹ Entrevista a Gilberto Martínez Amaya, administrador de la Casa del Migrante Tijuana 1/03/2016

estadísticos sobre el tema, y la que ha fomentado más herramientas de seguimiento de los flujos de regreso de mexicanos desde los Estados Unidos. Sin embargo, esos datos siguen relativamente sub-utilizados.

Más allá del uso limitado del conocimiento creado por el INM – y todas las publicaciones especializadas y encuestas financiadas por el gobierno), un elemento estratégico para nuestro proyecto de investigación consiste en la capacidad a compartir y discutir de forma colectiva los resultados para una mejor planeación y ejecución. En esta perspectiva, es pertinente notar como la información estadística mandada por el Instituto Nacional de Migración de Baja California a las diferentes dependencias y OSC socias ha sido reducida y controlada por razones de problemas de interpretación de los datos y el uso político de estos datos. Pudimos darnos cuenta durante las reuniones del Consejo estatal de atención a los migrantes que consiguientemente el Delegado del INM venía personalmente presentar las estadísticas y entregar el análisis oficial de esos datos para evitar la difusión de información errónea. Observamos que la información y su uso constituyen todavía un punto de tensión importante entre los actores y que predomina un cierto grado de desconfianza.

Al nivel local, la situación ha fluctuado. El delegado Reynoso terminó su mandato en 2011 con rumores de ilegalidades, pero los dos delegados siguientes han tenido buenas reputaciones y buenas relaciones incluso con las organizaciones no gubernamentales. Entendemos entonces que, para cuestiones de reputación, la rotación, el *turn-over* del personal no tiene solamente consecuencias negativas ya que permite también limitar los riesgos de nepotismo que pueden aparecer cuando un funcionario se queda mucho tiempo en su puesto. Esta observación nos lleva a considerar la ecuación compleja entre duración de los cargos para crear vínculos fuertes de coordinación y necesidad de cambio para dinamizar la acción gubernamental y limitar los riesgos de corrupción.

Otra evidencia que nos permite evaluar el nivel de confianza entre organizaciones es la respuesta de las OSC entrevistadas sobre el clima de confianza existente. Aquí notamos el nivel general de prudencia de las OSC cuando se trata de sus interacciones con actores gubernamentales. Si bien notan las mejores condiciones de trabajo y de recepción de los repatriados, la importancia que dan a la nueva Ley Estatal parece indicar que consideran como precarios los avances y que se necesita siempre consolidar las evoluciones

coyunturales positivas a través de una normatividad clara para evitar los retrocesos provocados por un cambio de gobierno local o la rotación del personal en la administración.

Conclusiones

La investigación presentada en esta tesis ha permitido primero presentar y caracterizar de manera rigurosa las interacciones intergubernamentales en el ámbito de la atención a repatriados. Se describió el panorama de actores e iniciativas gubernamentales de atención a los deportados en Baja California con el fin de identificar el nivel de transversalidad y complejidad de las acciones implementadas. Pudimos notar la fragmentación, a veces la duplicación de esas acciones, las fuertes limitaciones presupuestales y esa idea general que a pesar de los avances recientes en términos de normatividad y estrategia, no se podía llegar a una acción gubernamental efectiva, integrada, y enfocada.

Más adelante, seguimos el hilo de nuestra reflexión y buscamos definir de forma precisa el tipo de interacción que caracterizaba el sector en cuestión. Desglosando nuestro análisis descriptivo a través de diez criterios definidos por McNamara (2012): diseño, formalidad de los acuerdos, autonomía organizacional, personal clave, intercambio de información, toma de decisión, resolución de conflictos, asignación de recursos, pensamiento sistémico y confianza, pudimos concluir que las interacciones intergubernamentales en el sector de la atención a deportados eran de tipo cooperativo y estaban lejos de alcanzar el nivel deseado de coordinación.

En una segunda etapa exploramos las causas detrás de esa situación de cooperación y los obstáculos que impiden alcanzar un nivel más alto de interdependencia y planeación conjunta de los apoyos dirigidos a los mexicanos deportados por Estados-Unidos. Hemos intentado apoyarnos en trabajos académicos recientes, aclarando los límites de estos modelos y conceptos dentro del contexto mexicano y dentro de un estudio con los recursos y alcances nuestros. Encontramos evidencias que surgieron que las condiciones estructurales que rigen el sistema político y administrativo mexicano son obstáculos muy fuertes a los procesos de coordinación que tanto los actores como la normatividad vigente preconizan. Este hallazgo nos lleva a rechazar nuestra hipótesis que planteaba que las condiciones al nivel territorial eran tan importantes como los elementos estructurales para fomentar interacciones coordinativas entre actores gubernamentales.

Efectivamente, aún las dimensiones que se desarrollan al nivel local como mutualidad y capital social están fuertemente limitadas por las dinámicas impuestas por el marco general de gobierno y administración. La persistencia de la problemática en el tiempo, el dinamismo de las organizaciones de la sociedad civil, y la voluntad política de algunos actores locales no son suficientes para elaborar e implementar condiciones adecuadas de regreso así como los apoyos personalizados para reintegrarse en la sociedad mexicana. Pasar de un nivel de cooperación al nivel de coordinación dependerá entonces en gran medida de un cambio estructural, no obstante como pudimos observarlo, existen espacios al nivel local para implementar “buenas practicas” y acelerar la llegada de estos cambios a través de la producción de innovaciones gubernamentales exitosas.

Al cumplir con los dos objetivos planteados al inicio de esta investigación, nos hemos confrontados con la dificultad de trabajar con un tema que integra palabras de uso cotidiano como “coordinación” o “colaboración” que la gente usa de forma indiferenciada y en la mayoría de los casos no puede definir claramente en su práctica. Así pues, las administraciones abundan de cargos de “coordinador” o instancias de “coordinación”, la palabra misma tiene una connotación positiva y políticamente correcta que participa de su éxito y de su omnipresencia en la normatividad y los documentos de estrategia sectorial. Existe entonces un sobre-uso del término coordinación cuando en la realidad no aplica a la situación observada, y solamente podemos plantearlo como un objetivo que queda por alcanzar.

Además, al trabajar de manera exploratoria sobre la determinación de una aportación específica del territorio a los procesos de colaboración, y sobre las relaciones causales entre elementos estructurales o endógenos sobre estos procesos, pudimos darnos cuenta de la dificultad que representa la medición de los conceptos relacionados con la coordinación. Comparaciones al nivel municipal nos dieron unas primeras indicaciones sobre el papel de la proximidad y de las interacciones al nivel local entre servidores públicos. De la mismo forma, durante entrevistas y platicas con especialistas del tema, varias diferencias notables al nivel de la coordinación intergubernamental fueron mencionadas entre el norte de México y estados del centro y sur del país. Por tanto, consideramos que la siguiente etapa consiste en integrar en el diseño una encuesta que abarque a las otras entidades federativas fronterizas u estados de origen de los repatriados para poder observar los potenciales

contrastes en las variables endógenas entre territorios. Alejandro Navarro en su investigación sobre la coordinación del programa Habitat ha considerado una muestra de entidades federativas (Distrito Federal, Estado de México, Puebla, Morelos, Hidalgo, Querétaro y Tlaxcala) pero no ha profundizado la caracterización de estos estados y el papel que podía jugar el territorio en la explicación de las diferencias encontradas. Por tanto, pensamos que, con más recursos, un trabajo con herramientas cuantitativas pudiera permitir un entendimiento más preciso de las condiciones al nivel territorial que impactan las interacciones entre dependencias gubernamentales.

El carácter exploratorio del trabajo presentado en esta tesis ha tenido también sus retos metodológicos. Al incorporar cinco dimensiones de análisis de los procesos entre dependencias gubernamentales manejamos diferentes fuentes de conocimientos desde teoría de las organizaciones hasta el desarrollo territorial. Cada dimensión era muy amplia y nos llevó a considerar la multitud de factores que afectan las interacciones entre instituciones. Por tanto, consideramos que cada dimensión podría ser el objeto de un estudio específico para profundizar sus implicaciones.

Cabe también observar que, al presentar un trabajo enfocado en los procesos, y dejando al lado en consecuencia el aspecto de los resultados, no desarrollamos un espacio de investigación importante que merece no obstante mucha atención. Efectivamente dentro de nuestra conceptualización no consideramos de forma suficiente los avances que puede tener la cooperación, la coordinación o la colaboración como efecto retroactivo, el cual puede consolidar o debilitar las interacciones entre instituciones gubernamentales. Así pues, en caso de éxito y del cumplimiento de objetivos gracias al trabajo conjunto, los diferentes miembros del proceso de cooperación o coordinación pueden tener una voluntad mayor de compartir objetivos y recursos, de invertir mayor tiempo en las interacciones con sus contrapartes.

Implicaciones-Recomendaciones

La confusión sobre el significado de coordinación, y las diferencias dentro del continuum de colaboración tienen consecuencias muy claras sobre el diseño y la ejecución de los programas gubernamentales. Un primer paso para mejorar los procesos de trabajo

intersectorial consiste entonces en aclarar los conceptos y tener un manejo más cuidadoso de este vocabulario.

Al nivel operativo, y pensando desde un marco en el cual la federación sigue teniendo el liderazgo y el control sobre las fuentes de financiamiento, una forma de incentivar la transición hacia formas de acción pública coordinadas puede surgir de manera muy pragmática a través de la elaboración de reglas de operación que obligan la presencia de dos o más dependencias en la planeación y ejecución del programa. Otra forma de lograrlo es a través de requisitos de financiación compartida más exigentes. Ese tipo de cambios muy sencillos podrían desencadenar cambios más profundos y ayudar a los servidores públicos a evolucionar hacia nuevas formas coordinativas de trabajar.

Estas prácticas básicas al nivel operacional nos llevan a pensar en otros tipos de incentivos posibles para fomentar una mayor interdependencia entre dependencias. La coordinación no se decreta en una ley y la existencia de una infraestructura de coordinación (los canales formales de comunicación, las instancias de planeación y ejecución, etc.) no aseguran tampoco una coordinación eficiente y fructífera. Efectivamente como lo subrayan Guillermo Cejudo y Cynthia Michel “difícilmente existirá coordinación entre actores o dependencias que no necesiten coordinarse para cumplir con sus obligaciones.” (2015: 55).

Ese enunciado es totalmente aplicable al caso de la atención a deportados y nos lleva a considerar dos elementos. En primer lugar, nos preguntamos cómo construir un objetivo común para actores que van desde la protección de menores deportados hasta los servicios especializados del registro civil o el seguro popular. Existe una dificultad grande para encontrar un eje director y crear un vínculo entre todas esas acciones, sobre todo cuando la temática de la atención a los deportados es una de los múltiples temas que cada dependencia tiene a cargo.

Paralelamente, mencionar el cumplimiento de los objetivos nos fuerza a considerar que para incentivar la coordinación se necesita un mayor control del cumplimiento de esos mismos objetivos. Un mayor seguimiento del desempeño de las dependencias federales en primer lugar puede crear incentivos para formar mayores alianzas. En este sentido existe una conexión intrínseca entre el continuum de colaboración y la producción resultados y de valor público por parte de la acción gubernamental.

También, cabe recordar la necesaria clarificación sobre las prerrogativas de cada orden de gobierno. Así pues, si bien la Federación tiene plena responsabilidad para cuestiones de migración, el estatus del repatriado se mueve dentro de los intersticios entre cada orden de gobierno. El repatriado es polifacético, como subgrupo de la población representa los mismos desafíos en términos de educación, seguridad, salud, desarrollo pero con un grado adicional de complejidad por su trayectoria migratoria, los años de residencia en Estados Unidos y la posible separación familiar que sufre. Por tanto, no puede existir un proyecto ambicioso de atención a los repatriados que no solamente contemple sino logre la coordinación intergubernamental. El reto es importante, pero está a la altura de la contribución de los mexicanos desde el extranjero. Es impensable que las autoridades mexicanas descarten la cantidad de remesas mandadas cada año, más de 23,000 millones de dólares en 2014⁵⁰, y no pongan en marcha los dispositivos necesarios para asegurar un regreso digno así como estrategias a más largo plazo para salir de los enfoques asistencialistas y construir proyectos de reinserción adaptados a las necesidades específicas de los connacionales repatriados.

⁵⁰ Según los datos del Instituto de los Mexicanos en el Exterior <http://www.ime.gob.mx/es/remesas>

Bibliografía

- Aguilar, Luis, 1996, "Hacia un nuevo federalismo en México" en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, México, UNAM, pp. 99-105.
- Aguilar, Luis, 2012, "La eficacia gubernamental: pasado y futuro", en *Gobernanza por resultados en México: eficacia directiva 2006-2012*, José María Ramos García, Tonatiuh Guillén López, (coordinadores), El Colef, pp.15-54
- Ai Camp, Roderic, 2003, *Politics in Mexico. The Democratic Transformation*, 4a. ed., Reino Unido, Oxford University Press,
- Alarcón, Rafael y William Becerra, 2012, "¿Criminales o Víctimas? La deportación de migrantes mexicanos de Estados Unidos a Tijuana, Baja California", *Norteamérica*, Año 7, Num. 1.Enero – Junio, pp. 125-148.
- Alarcón, Rafael y Luis Calva, 2014, "La EMIF Norte y la deportación de migrantes mexicanos de Estados Unidos (1999-2012)". en Nava, Alma Rosa, y Paula Leite (coords.). *20 años de la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México*. México: Consejo Nacional de Población.
- Alarcón, Rafael, 2016, "El régimen de la deportación masiva desde Estados Unidos y los inmigrantes mexicanos" en Alejandro I. Canales, (Ed.), *Debates contemporáneos sobre migración internacional. Una mirada desde América Latina*. México: M.A. Porrúa (en prensa).
- Ansell, Chris, y Alison Gash, 2008, "Collaborative governance in theory and practice", *Journal of public administration research and theory* 18.4, pp. 543-571.
- Askim, Jostein, *et al*, 2011, "One-Stop Shops for social welfare: The Adaptation of an organizational form in three countries", *Public Administration*, 89, pp. 1451–1468
- Bazdresch, Miguel, 2003, "Cambio municipal y participación social" en Enrique Cabrero Mendoza, (Coord.), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, pp. 49-86.
- Berumen, Salvador, Luis Felipe Ramos e Isabel Ureta, 2011, Apuntes sobre Migración. No. 2. Septiembre de 2011. Instituto Nacional de Migración. Secretaría de Gobernación.
- Brettell, Caroline B., y James F. Hollifield, 2014, *Migration theory: Talking across disciplines*, Routledge.
- Bryson, John M., Barbara C. Crosby y Melissa Stone, 2015, "Designing and Implementing Cross-Sector Collaborations: Needed and Challenging", *Public Administration Review*, vol. 75, no 5, p. 647-663.
- Cabrero, Enrique, 1998, *Las políticas descentralizadoras en México (1983-1993). Logros y desencantos*, Porrúa, México, D.F.

- Cabrero, Enrique, 2002, *Innovación en gobiernos locales: Un panorama de experiencias municipales en México*, Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Cabrero, Enrique, 2006, “De la descentralización como aspiración, a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales”. Documento presentado en el Seminario sobre Coordinación y Políticas Sociales, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Cabrero, Enrique, *et al*, 1998, “Claroscuros del nuevo federalismo mexicano. Estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local”, *Gestión y Política Pública*, 6 (2), pp. 329-387.
- Cabrero, Enrique y Rodolfo García del Castillo, 2000, “Relaciones Intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios”, ITESO-IGLOM. México.
- Carrera, Ady, 2004, “Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder público (1980-2000)”. Ponencia presentada en el IX Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, los días 2 al 5 noviembre, pp. 1-28
- Cejudo, Guillermo M., 2003, “Public management policy change in Mexico, 1982-2000”, *International Public Management Journal* 6.3, pp. 309-325.
- Cejudo, Guillermo M., 2007, “Cinco Ideas Equivocadas Sobre El Cambio En La Administración Pública Mexicana (Five Wrong Ideas About the Change in the Mexican Public Administration)”. *Revista Buen Gobierno*, vol. 3.
- Cejudo, Guillermo y Cynthia Michel, 2015, “Resolviendo problemas sociales complejos mediante la integración de políticas. El caso de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, no 63, p. 33-64.
- Coleman, Mathew, 2007, “Immigration Geopolitics Beyond the Mexico–US Border”, *Antipode*, vol. 39, no 1, pp. 54–76.
- Cunill, Nuria, 2004, “La democratización de la administración pública: Los mitos a vencer”, *Política y gestión pública*.
- Cunill, Nuria, 2015, "Resistencias a la colaboración interinstitucional. Aprendizajes para la implementación de las nuevas políticas sociales." *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal* 23, pp. 7-32.
- De Genova, Nicholas y Nathalie Peutz, 2010, *The Deportation Regime: Sovereignty, Space and the Freedom of Movement*. Duke University Press. 2010.
- De León, Jason, 2013, “The Efficacy and Impact of the Alien Transfer Exit Programme: Migrant Perspectives from Nogales, Sonora, Mexico”, *International Migration*, 51: pp. 10–23.
- Delgadillo, Javier, 2004, “Desarrollo regional y nueva función del estado en la organización del territorio”, en *Planeación territorial, políticas públicas y*

- desarrollo regional en México*. Javier Delgadillo Macías, Coord. Cuernavaca: UNAM, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias.
- Espinoza, Víctor A., 1998, *Alternancia política y gestión pública. El Partido Acción Nacional en el Gobierno de Baja California*, México, El Colegio de la Frontera Norte
- FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, A.C, 2013, *Una mirada al presupuesto del Instituto Nacional de Migración en México: ¿Dónde estuvieron sus prioridades durante 2011?* <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/INM2011.pdf> Consultado el 4 de noviembre de 2015
- Fukuyama, Francis, 2001, "Social capital, civil society and development", *Third world quarterly*, vol. 22, no 1, p. 7-20.
- Fukuyama, Francis, 2004, *La construcción del Estado; Hacia un nuevo orden mundial en el siglo XXI*. Ediciones BSA.
- García, Isabel, 2007, "La nueva gestión pública: evolución y tendencias", *Presupuesto y Gasto público*, vol. 47, pp. 37-64.
- Gray, Barbara, 1989, *Collaborating: Finding common ground for multiparty problems*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, California.
- Guillén, Tonatiuh, 1993, *Baja California 1989-1992. Alternancia política y transición democrática*, México, El Colegio de la Frontera Norte, CIIH-UNAM
- Head, Brian W. y John Alford, 2015, "Wicked Problems Implications for Public Policy and Management", *Administration & Society* 47, no. 6, pp. 711-739.
- Hernández, Ana María, 2006, "Relaciones intergubernamentales "en *Espacios Públicos*, Vol. 9, núm. 18, pp. 36-53.
- Huxham, Chris, 2003, "Theorizing collaboration practice", *Public management review*, pp. 401-423.
- Jun, Jong S., 2009, "The Limits of Post-New Public Management and Beyond", *Public Administration Review*, 69.1, pp.161-165.
- Keast, Robyn, Kerry Brown, y Myrna Mandell, 2007, "Getting the right mix: Unpacking integration meanings and strategies", *International Public Management Journal*, 10.1, pp. 9-33.
- Lægreid, Per, Koen Verhoest, y Werner Jann, 2008, "The governance, autonomy and coordination of public sector organizations", *Public Organization Review*, 8.2, p. 93-96.
- Lawrence, Paul R. y Jay W. Lorsch, 1967, "Differentiation and integration in complex organizations", *Administrative science quarterly*, p. 1-47.
- Lawson, Hal A., 2004, "The logic of collaboration in education and the human services.", *Journal of interprofessional care*, 18.3, p 225-237.
- Li, Juan José, Alfredo Salgado, 2015, "Migrantes mexicanos de retorno e informalidad", BBVA Research.

https://www.bbvaresearch.com/wpcontent/uploads/2015/07/1507_SitMigraMex_Informal_1S15.pdf Consultado el 2 de octubre de 2015.

- Licha, Isabel, y Carlos Gerardo Molina, 2006, *Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar*. Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo.
- López-Rodríguez, Patricia e Isidro Soloaga, 2012, *Capital social y política pública en México*. El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos; Instituto Nacional de las Mujeres.
- López, Adriana, 2012, La deportación de mexicanos desde Estados Unidos: acción gubernamental y social en Tijuana, Baja California. Tesis de Maestra en Desarrollo Regional. El Colegio de la Frontera Norte, A.C. México. 162 pp.
- Lobel, Orly, 2004, "The renew deal: the fall of regulation and the rise of governance in contemporary legal thought." *Minnesota Law Review* 89, pp. 07-27.
- Lorenzen, Mark, 2007, "Social capital and localised learning: proximity and place in technological and institutional dynamics", *Urban Studies*, vol. 44, no 4, p. 799-817.
- Lowndes, Vivien, y Chris Skelcher, 1998, "The dynamics of multi-organizational partnerships: an analysis of changing modes of governance", *Public administration* 76.2, pp.313-333.
- Lowndes, Vivien y David Wilson, 2001, "Social Capital and Local Governance: Exploring the Institutional Design Variable", *Political Studies*, 49, pp. 629-647
- Malecki, Edward J., 2012, "Regional social capital: why it matters. *Regional Studies*, vol. 46, no 8, pp. 1023-1039.
- Maloney, W., Smith, G. y G. Stoker, 2000, "Social Capital and Urban Governance: Adding a More Contextualized 'Top-down' Perspective", *Political Studies*, 48: 802-820.
- Massey, D. S., 1999, "International Migration at the Dawn of the Twenty-First Century: The Role of the State", *Population and Development Review*, 25: 303-322
- Mattessich, Paul W., y Barbara R. Monsey, 1992,. *Collaboration: what makes it work. A review of research literature on factors influencing successful collaboration*, Amherst H. Wilder Foundation, St. Paul, U.S.A..
- McGuire, Michael, 2006, "Collaborative public management: Assessing what we know and how we know it", *Public administration review*, 66.s1, pp. 33-43.
- McGuire, Michael, y Robert Agranoff, 2011, "The limitations of public management networks", *Public Administration*, 89.2, pp.265-284.
- McNamara, Madeleine, 2012, "Starting to untangle the web of cooperation, coordination, and collaboration: A framework for public managers", *International Journal of Public Administration*, 35.6, pp.389-401.
- Meuleman, Louis, 2008, *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets: the feasibility of designing and managing governance style combinations*. Springer Science & Business Media.

- Moreno, José Ascensión, 2010, “Procesos de gestión pública innovadora: el caso de los módulos de atención a migrantes en Baja California”, *Estudios fronterizos*, 11(21), pp. 143-170.
- Moreno, José Ascensión, y Lya Niño, 2013, “Una mirada hacia las organizaciones civiles de apoyo al migrante en Baja California y Sonora”. *Región y Sociedad*, 25(57), pp. 61-96.
- Müller, Peter, 2014, “La Contribución de las Organizaciones de la Sociedad Civil a la Defensa de los Derechos Humanos de Migrantes en la Región Fronteriza Tijuana-Mexicali-San Diego, 1994-2014, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales con Especialidad en Estudios Regionales, El Colegio de la Frontera Norte, A.C., México, 397 pp.
- Navarro, Alejandro, 2013, *La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del Programa Hábitat*. UNAM, PUEC, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, México, pp. 267.
- O'Leary, Rosemary, y Nidhi Vij, 2012, "Collaborative public management: Where have we been and where are we going?", *The American Review of Public Administration*
- Olin, Jorge Mario, [Tesis Doctoral], 2015, Relaciones intergubernamentales, federalismo y cambio institucional en la educación básica en México: capacidad directiva para la conducción de la política pública en las administraciones subnacionales Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología.
- Ortega, Adriana Sletza, 2013, “Federalismo migratorio en México: Las oficinas estatales de atención a migrantes en un modelo comparativo nacional”, *Migraciones Internacionales*, vol. 7, no 1, p. 101-130.
- O'Toole, Laurence Jr. y Kenneth J. Meier, 2004, “Public Management in Intergovernmental Networks: Matching Structural and Behavioral Networks”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14 (4), pp. 469-494.
- Padilla, Héctor, 2012, “¿Repatriado? Una Historia de Vida y su Contexto”, en *Migrantes Desplazados, Braceros y Deportados. Experiencias migratorias y prácticas políticas*, (María Dolores París Pombo, Coordinadora), El Colegio de la Frontera Norte/Universidad Autónoma de Ciudad Juárez/Universidad Autónoma Metropolitana (Unidad Xochimilco), México
- París, Ma. Dolores, 2010, *Proceso de repatriación. Experiencias de las personas devueltas a México por las autoridades estadounidenses*. Documento de trabajo, México Institute- The Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington.
- París, Ma. Dolores, Diana Peláez y René Zenteno, 2013, Procesos de alojamiento y devolución de niños, niñas y adolescentes (NNA) migrantes no acompañados, Reporte de trabajo, COLEF, pp. 34.
- Pardo, María del Carmen, 2009, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*. El Colegio de México.
- Pardo, María del Carmen, 2014, *Una mirada de conjunto de la administración pública mexicana, Antología*, México, El Colegio de México.

- Peters, B. Guy y Pierre, John, 1998, "Governance without government? Rethinking public administration", *Journal of public administration research and theory*, vol. 8, no 2, pp. 223-243.
- Putnam, Robert D., 1995, "Bowling alone: Americas declining social capital." *Journal of democracy*, 6.1, pp. 65-78.
- Putnam, Robert, 2001, "Social capital: Measurement and consequences." *Canadian Journal of Policy Research*, 2.1, pp. 41-51.
- Ramos, José María, 2015, "La política migratoria mexicana y la seguridad fronteriza con Estados Unidos: cambio y continuidad, 2012-2014", *Región y Sociedad*, XXVII Septiembre-Diciembre, pp. 351-382.
- Ramos, José María y Marcela Reyes, 2005, "Gobiernos locales y participación ciudadana: hacia un enfoque de gestión estratégica asociada", *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, vol. XII, núm. 34, septiembre/diciembre, pp. 39-66.
- Reyes, Marcela, 2011, *Organizaciones civiles, gestión asociada y desarrollo local desde un enfoque global*, Mexicali, Universidad Autónoma de Baja California, 212 pp.
- Rocha, David, y Marco Ocegueda, 2013, "Después de tantos años me deportaron: Proceso de identificación y deportación de mujeres inmigrantes no delincuentes", *Estudios fronterizos*, 14(28), pp. 9-34.
- Rodríguez, Victoria E., 1999, *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*, México, FCE, pp. 89-179.
- Sorrentino, Maddalena y Massimo Simonetta, 2011, "Assessing local partnerships: an organisational perspective", *Transforming Government: People, Process and Policy*, Vol. 5 Iss 3, pp. 207 – 224.
- Stolle, Dietlind y Marc Hooghe, 2003, "Conflicting Approaches to the Study of Social Capital", *Ethical perspectives*, vol. 10, no 1, p. 22-45.
- Thompson, Grahame, 2003, *Between hierarchies and markets: the logic and limits of network forms of organization*, Oxford University Press on Demand.
- Thomson, Ann Marie y James L. Perry, 2006, "Collaboration processes: inside the black box", *Public Administrative Review*. Vol. 66, pp. 20-32.
- Thomson, Ann Marie, James L. Perry, y Theodore K. Miller, 2007, "Conceptualizing and Measuring Collaboration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19 (1), pp. 23-56.
- Ugalde, Vicente, 2010, "Distribución de competencias y relaciones intergubernamentales en el sistema federal mexicano", en José Luis Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México. XIII. Políticas públicas*, México. El Colegio de México. pp. 449-494.
- Vangen, Siv, John Paul Hayes y Chris Cornforth, 2015, "Governing Cross-Sector, Inter-Organizational Collaborations", *Public Management Review*, 17:9, pp. 1237-1260.

- Weber, Edward y Anne M. Khademian, 2008, "Wicked problems, knowledge challenges, and collaborative capacity builders in network settings", *Public administration review*, 68, no. 2, pp. 334-349.
- Wright, Deil S., 1974, "Intergovernmental relations: an analytical overview", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 416(1), pp.1-16.
- Wright, Deil S., 1997, *Para entender las relaciones intergubernamentales*, UCOL.

Fuentes hemerográficas

Capítulo 1

El Economista, 13/03/2013, Ajustan presupuesto de fomento al empleo
<http://eleconomista.com.mx/industrias/2013/03/14/ajustan-presupuesto-fomento-empleo>

UniMexicali, 27/06/2016, Atendidos 84 mil migrantes en programa “Vete sano, regresa sano”
<http://www.unimexicali.com/noticias/bajacalifornia/203323/atendidos-84-mil-migrantes-en-programa-vete-sano-regresa-sano.html>

La Prensa, 6/12/2014, “Migrantes deportados por BC son afiliados a Seguro Popular”
<http://www.oem.com.mx/laprensa/notas/n3631592.htm>

La Jornada Baja California, 13/10/2015, “Seguro Popular ha entregado 20 mil pólizas a migrantes y deportados”
<http://jornadabc.mx/tijuana/13-10-2015/seguro-popular-ha-entregado-20-mil-polizas-migrantes-y-deportados>

Semanario Zeta, 21/07/2014, “BC sin crisis de niños migrantes”
<http://zetatijuana.com/noticias/ezenario/7074/bc-sin-crisis-de-ninos-migrantes>

Uniradio Noticias, 18/12/2015, “Fortalece DIF Tijuana programas de atención al migrante”
<http://www.uniradionoticias.com/noticias/tijuana/381618/fortalece-dif-tijuana-programas-de-atencion-al-migrante.html>

20 Minutos, 22/10/2015, “Tijuana impulsa Dirección de Atención al Emigrante”
<http://www.20minutos.com.mx/noticia/b339085/tijuanaimpulsadirecciondeatencionalmigrante>

Terra Noticias, 29/09/2014, “¿Qué es el Fondo de Migralidad?”
<http://noticias.terra.com.mx/mexico/politica/que-es-el-fondo-de-migralidad,7f1b6663961c8410VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html>

Capítulo 3

El Sol de Tijuana, 14/07/2016, “No se ejerce Fondo de Atención al Migrante”
<http://www.oem.com.mx/elsoldetijuana/notas/n4227199.htm>

Capítulo 4

Milenio, 05/07/2017, “SEGOB y SRE acuerdan facilitar retorno de mexicanos en EU”
http://www.milenio.com/politica/Segob_SRE_migrantes_EU-mexicanos_EU_migrantes-migrantes_mexicanos_Estados_Unidos_0_768523482.html

Documentos oficiales y fuentes estadísticas:

Auditoría Superior de la Federación, 2012, Auditoría de Desempeño: 12-0-14100-07-1191 del programa presupuestario S043 “Programa de Apoyo al Empleo”, http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_1191_a.pdf Consultado el 16/11/2015.

Comité de Planeación para el Desarrollo del estado de Baja California, 2014, Evaluación Específica de desempeño del Fondo de Apoyo a Migrantes 2013, <http://sei.copladebc.gob.mx/Uploads/Difusion%202013/Evaluacion%20MIGRANTES%202013%20VF.pdf> Consultado el 7/12/2015.

CONAPO, 2011, *Índices de marginación 2010*, Colección índices Sociodemográficos, Consejo Nacional de Población, México.

Coneval, 2011, Medición de la pobreza al nivel municipal 2010. <http://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Medicion-de-la-pobreza-municipal-2010.aspx> Consultado el 12/11/2015.

Coneval, 2015, Resultados Intermedios de la Cruzada Nacional Contra el Hambre, México. http://www.coneval.org.mx/Evaluacion/ECNCH/Documents/CONEVAL_%20Resultados%20intermedios_CNCH.pdf Consultado el 18/12/2015.

Estado de Baja California, 2008, Plan Estatal de Desarrollo 2008-2013 http://www.bajacalifornia.gob.mx/bcfiscal/2012/transparencia_fiscal/marco_programatico/ped/ped.htm Consultado el 06/03/2016.

Estado de Baja California, 2014, Plan Estatal de Desarrollo 2014-2019 <http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/gobierno/ped/ped.jsp> Consultado el 06/03/2016.

Instituto Nacional de Migración la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y el Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos, 2008, “Arreglo local para la repatriación de nacionales mexicanos” http://www.politicamigratoria.gob.mx/work/models/SEGOB/CEM/PDF/Biblioteca_D/30.Acuerdo_Rep_%20California.pdf Consultado el 02/10/2015.

Instituto Nacional de Migración, 2013, Informe de Rendición de Cuentas 2006-2012 http://www.inm.gob.mx/static/transparencia/rendicion_de_cuentas/IRC_INAMI.pdf Consultado el 2/10/2015.

Municipio de Mexicali, 2011, Plan Municipal de Desarrollo 2011-2013 <http://ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2011/CDPlaneacionD/pdf/BCLEY05.pdf> Consultado el 06/03/2016.

Municipio de Mexicali, 2014, Plan Municipal de Desarrollo 2014-2016 <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Baja%20California/Todos%20los%20Municipios/wo94263.pdf> Consultado el 06/03/2016.

Municipio de Tijuana, 2011, Plan Municipal de Desarrollo 2011-2013 <http://www.tijuana.gob.mx/Transparencia2/PlanMpal2011-2013/index.asp> Consultado el 06/03/2016.

Municipio de Tijuana, 2014, Plan Municipal de Desarrollo, 2014-2016 <http://www.tijuana.gob.mx/pmd/pmd%202014%20a.pdf> Consultado el 06/03/2016.

PNUD, Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: Nueva Metodología, 2014
<http://www.mx.undp.org/content/dam/mexico/docs/Publicaciones/PublicacionesReduccionPobreza/InformesDesarrolloHumano/UNDP-MX-PovRed-IDHmunicipalMexico-032014.pdf> Consultado el 18/12/2015.

SEGOB y SER, 2004, Memorándum de entendimiento entre la Secretaría de entendimiento entre la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y el Departamento de Seguridad Interna de los Estados Unidos
<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Publicaciones/CDs2006/CDMigracion/pdf/T52.pdf>
Consultado el 10/05/2015.

SEGOB. 2014. Programa Especial de Migración, 2014-2018, Diario Oficial de la Federación, México:
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343074&fecha=30/04/2014 Consultado el 19 de octubre de 2014.

SEGOB, 2015, Informe de resultados del Programa Especial de Migración para 2014,
<http://www.gobernacion.gob.mx/work/models/SEGOB/Resource/2587/1/images/Logros%202014%20del%20PEM%202014-2018.pdf> Consultado el 9/03/2015.

Unidad de Política Migratoria, Boletines Estadísticos Anuales 2000-2015
http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos Consultado el 9/04/2016.

Unidad de Política Migratoria, Evaluación del programa P019 “Coordinar la Política Migratoria”, 2013
http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Evaluacion_de_Programas_Federal
es Consultado el 12/12/2015.

Anexos

Anexo i. Lista de acrónimos

CEAM	Consejo Estatal de Atención al Migrante
DEAM	Dirección estatal de atención al Migrante
DIF	Desarrollo Integral de la Familia
FAM	Fondo de Apoyo a Migrantes
INM	Instituto Nacional de Migración
NGP	Nueva Gestión Pública
NNA	Niñas, niños no acompañados
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
PAN	Partido Acción Nacional
PEM	Programa Especial de Migración
PRH	Programa de Repatriación Humana
PRI	Partido Revolucionario Institucional
RPA	Relación Principal-Agentes
SNE	Servicio Nacional de Empleo
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SSA	Secretaría de Salud
UPM	Unidad de Política Migratoria

Anexo ii. Estados de origen de los deportados (elaboración propia con base en datos de la UPM)

	2010		2011		2012		2013		2014		2015	
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%	Total	%
Total eventos de repatriación	469 268	100.00%	405 457	100.00%	369 492	100.00%	332 865	100.00%	243 196	100.00%	207 273	100.00%
Aguascalientes	4 068	0.87%	4 204	1.04%	3 699	1.00%	3 167	0.95%	2 210	0.91%	1 972	0.95%
Baja California	10 768	2.29%	9 090	2.24%	7 530	2.04%	6 610	1.99%	5 766	2.37%	5 609	2.71%
Baja California Sur	385	0.08%	281	0.07%	244	0.07%	218	0.07%	103	0.04%	140	0.07%
Campeche	1 202	0.26%	1 009	0.25%	1 010	0.27%	1 124	0.34%	578	0.24%	507	0.24%
Chiapas	19 413	4.14%	16 773	4.14%	16 204	4.39%	15 100	4.54%	10 488	4.31%	8 926	4.31%
Chihuahua	13 276	2.83%	12 062	2.97%	10 995	2.98%	9 238	2.78%	8 069	3.32%	7 258	3.50%
Coahuila	4 494	0.96%	5 051	1.25%	5 117	1.38%	4 324	1.30%	3 588	1.48%	3 095	1.49%
Colima	3 006	0.64%	2 280	0.56%	1 815	0.49%	1 943	0.58%	1 377	0.57%	1 200	0.58%
Distrito Federal	22 567	4.81%	17 851	4.40%	13 836	3.74%	11 441	3.44%	7 695	3.16%	5 932	2.86%
Durango	7 791	1.66%	7 499	1.85%	6 808	1.84%	6 094	1.83%	4 538	1.87%	3 874	1.87%
Estado de México	24 503	5.22%	19 319	4.76%	19 393	5.25%	17 315	5.20%	12 279	5.05%	10 312	4.98%
Guanajuato	34 628	7.38%	30 140	7.43%	27 289	7.39%	24 599	7.39%	16 867	6.94%	14 034	6.77%
Gerrero	35 785	7.63%	30 673	7.57%	28 369	7.68%	26 147	7.86%	19 218	7.90%	17 450	8.42%
Hidalgo	12 788	2.73%	12 529	3.09%	10 766	2.91%	9 928	2.98%	6 123	2.52%	5 243	2.53%
Jalisco	28 153	6.00%	23 233	5.73%	20 322	5.50%	17 913	5.38%	12 482	5.13%	10 354	5.00%
Michoacán	50 322	10.72%	39 333	9.70%	34 023	9.21%	30 714	9.23%	23 138	9.51%	18 151	8.76%
Morelos	8 800	1.88%	7 654	1.89%	6 235	1.69%	5 750	1.73%	4 066	1.67%	3 222	1.55%
Nayarit	8 215	1.75%	7 064	1.74%	6 213	1.68%	5 359	1.61%	4 110	1.69%	3 525	1.70%
Nuevo León	4 401	0.94%	4 273	1.05%	4 008	1.08%	3 456	1.04%	2 515	1.03%	2 066	1.00%
Oaxaca	38 911	8.29%	33 483	8.26%	30 213	8.18%	26 417	7.94%	20 785	8.55%	18 823	9.08%
Puebla	29 747	6.34%	23 921	5.90%	21 282	5.76%	18 851	5.66%	13 205	5.43%	11 025	5.32%
Querétaro	6 780	1.44%	6 615	1.63%	5 291	1.43%	5 084	1.53%	3 643	1.50%	3 187	1.54%
Quintana Roo	783	0.17%	516	0.13%	679	0.18%	767	0.23%	423	0.17%	361	0.17%
San Luis Potosí	10 172	2.17%	10 682	2.63%	11 099	3.00%	10 286	3.09%	7 081	2.91%	6 447	3.11%
Sinaloa	20 023	4.27%	16 604	4.10%	15 413	4.17%	15 039	4.52%	11 717	4.82%	10 720	5.17%
Sonora	16 698	3.56%	13 403	3.31%	12 656	3.43%	13 914	4.18%	10 516	4.32%	8 942	4.31%
Tabasco	2 776	0.59%	2 622	0.65%	2 211	0.60%	2 060	0.62%	1 258	0.52%	1 160	0.56%
Tamaulipas	9 387	2.00%	11 953	2.95%	12 730	3.45%	11 045	3.32%	8 867	3.65%	7 007	3.38%
Tlaxcala	3 770	0.80%	2 792	0.69%	2 342	0.63%	2 624	0.79%	1 468	0.60%	1 069	0.52%
Veracruz	23 188	4.94%	20 419	5.04%	20 209	5.47%	17 055	5.12%	12 223	5.03%	10 214	4.93%
Yucatán	1 678	0.36%	1 320	0.33%	1 017	0.28%	1 269	0.38%	673	0.28%	511	0.25%
Zacatecas	10 790	2.30%	10 809	2.67%	10 474	2.83%	8 014	2.41%	6 127	2.52%	4 937	2.38%

La autora es Licenciada por el Institut d'Etudes Politiques de Toulouse, Francia y Maestra en Evaluación y Seguimiento de Políticas Publicas por la Universidad Lyon II. Ha sido becaria de la Comisión Europea y ha trabajado 5 años en el sector de la cooperación internacional en México, el Reino Unido y Bélgica.

Correo electrónico: ibalanca@hotmail.com

© Todos los derechos reservados. Se autorizan la reproducción y difusión total y parcial por cualquier medio, indicando la fuente.

Forma de citar:

Balança, Inès (2016). "Los desafíos de la coordinación intergubernamental: la atención a migrantes mexicanos deportados en el estado de Baja California". Tesis de Maestría en Desarrollo Regional. El Colegio de la Frontera Norte, A.C. México. 139 pp.