

# **Estados y gobierno en las políticas hacia la migración. Consideraciones en torno al Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME).**

Irzazusta Di Chiara.

Cita:

Irzazusta Di Chiara (2007). *Estados y gobierno en las políticas hacia la migración. Consideraciones en torno al Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME). XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-066/675>

**XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología  
Guadalajara, Jalisco, México, 13 al 18 de agosto de 2007**

**Estados y gobierno en las políticas hacia la migración. Consideraciones en torno al  
Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME)**

**Ignacio Irazuzta**

**Versión preliminar.  
NO CITAR SIN PERMISO DEL AUTOR**

**Resumen:**

Una importante cantidad de trabajos relativamente recientes han encarado los estudios empíricos del transnacionalismo “desde abajo”, iluminando una zona de la vida social de los migrantes tradicionalmente opaca para la teoría clásica de las migraciones internacionales. No obstante, son aún escasas las investigaciones que, desde perspectivas más cercanas al institucionalismo, aborden la actividad de gobierno hacia los migrantes desde sus sociedades de origen.

El trabajo que se presenta emprende una revisión del papel del gobierno en las principales teorías sobre la migración internacional. Seguidamente, se presentan argumentos sobre la progresiva gestación de una racionalidad política transnacional en la que, mediante una compleja y densa trama institucional, se va construyendo un sujeto político migrante, definido alternativamente como “de afuera” o “diaspórico”, sobre el cual desplegar una amplia gama de programas de gobierno. La ponencia construye tal argumentación en base al análisis de algunos datos empíricos preliminares de una investigación en curso sobre la labor del Instituto de los Mexicanos en Exterior.

**1. Introducción**

En los últimos años asistimos en México a un marcado incremento de diversas prácticas de gobierno en torno a los mexicanos en el exterior. Tal actividad se corresponde con el desarrollo de ciertas intervenciones tendientes a cambiar la valoración social de los migrantes, que de cierto carácter peyorativo pasa a ser promovido como un sujeto político inscrito en la novedosa arena de la ciudadanía extraterritorial y, entre los intersticios de los estados nacionales, como sujeto también del escurridizo campo de los derechos humanos. Este cambio de actitud y protagonismo global de la figura del migrante es acompañado por una prolífica sucesión de programas y nuevas instituciones de gobierno que, por operar en

un espacio político extraterritorial, presentan algunas características peculiares. Al menos en el caso de México aquí analizado, se trata de instituciones *ad hoc* a las estructuras tradicionales del Estado y que presentan, por lo tanto, nuevas fórmulas administrativas, caracterizadas por la integración transversal de diversas secretarías de Estado; por la incorporación a su estructura funcional de representantes de este sujeto político transnacional (los migrantes); por el diseño de unas políticas que se basan, o procuran hacerlo, en el conocimiento experto sobre las cuestiones migratorias. Por todo ello, y por operar en un espacio político definido como transnacional, estas prácticas desafían la lógica de las políticas de Estado y procuran nuevas fuentes de legitimidad para su acción.

El fenómeno descrito abre la posibilidad de explorar en un nuevo campo de conocimiento. Si bien desde un tiempo a esta parte hemos presenciado un marcado incremento de investigaciones y publicaciones en torno a los asuntos migratorios, éstas provienen fundamentalmente de la demografía, la sociología económica y aun de la antropología social. Incluso, desde la disciplina de las relaciones internacionales abundan estudios que señalan la necesidad de instaurar perspectivas globales sobre la migración, más allá de la delimitación epistemológica del Estado-nación y sugiriendo el concepto de “migración internacional” (Massey *et al.*, 1998; Hollifield, 2000; Portes y de Wind, 2004). Además, entre esta disciplina y la antropología cultural, algunos estudios abonan el ámbito de lo transnacional como posibilidad para generar nuevas perspectivas sobre el fenómeno migratorio. Problematizando la cuestión del transnacionalismo, estos estudios han tenido el mérito de exhibir las peculiaridades de las redes asociativas de inmigrantes, su entramado cultural, las relaciones con sus comunidades de origen y la emergencia de una potencialidad política que abre nuevos espacios de acción para nuevos sujetos políticos (Guarnizo y Smith, 1998; Lanly y Valenzuela, M., 2004; Levitt y Schiller, 2004; Waldinger y Fitzgerald, 2004; Portes, Escobar, Walton Radford, 2007). Sin embargo, pensamos que son todavía escasas las investigaciones que, desde perspectivas transdisciplinarias, se aboquen al gobierno sobre la migración. En relación con ello, algunos trabajos han subrayado el papel del Estado en los intentos de construir una especie de nacionalidad extraterritorial (Bsch, Glick Schiller, Santón Blanc, 1994), abriendo, dentro de los estudios transnacionales, un espacio para el análisis del papel de las instituciones políticas como instancias de gestión y promoción de las actividades transnacionales de migrantes. En este sentido, las investigaciones proliferan mostrando el entramado institucional del nuevo ámbito político transnacional (Itzigsohn, 2000), analizando el papel de los partidos políticos en el desarrollo de las asociaciones de migrantes (Smith, 2003);

desde la perspectiva de las relaciones internacionales, abordando la cuestión en relación a la soberanía y seguridad para los estados (Hollifield, 2004); o las analizando las condiciones para la gestación de políticas migratorias (Castles, 2004). Es de hacer notar que este “giro transnacional” en los estudios sobre la migración en referencia al papel de las instituciones gubernamentales, hace que las investigaciones no se centren ya solamente los países de acogida, sino que, como señala Fitzgerald (2006), abren una ventana al estudio del papel de los gobiernos de los países emisores, analizando sus políticas hacia sus ciudadanos en el exterior. En este contexto, la presente ponencia viene a subrayar la necesidad de emprender una etnografía de las instituciones de gobierno que operan en esta nueva arena transnacional, mostrando el perfil de sus funcionarios y la tupida red de relaciones sociales que generan las políticas que las mismas implementan.

En lo que sigue, mi argumentación irá encaminada a señalar la relevancia del ámbito transnacional como terreno en el que se despliegan novedosos ejercicios de gobierno por parte de los países emisores de migración. A través de la experiencia del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME), se procurará mostrar la espesa capa de relaciones sociales que se gesta desde esta institución gubernamental tanto en lo que se refiere a su cuerpo de funcionarios como a las políticas que aquél despliega hacia los migrantes. El objetivo fundamental del trabajo es discutir el marco teórico-conceptual de un proyecto de investigación actualmente en curso, para lo cual se expondrá el mismo sobre la base de dos ejes fundamentales: el primero se centra en el análisis del rol del gobierno, las nuevas perspectivas sobre la gubernamentalización de la sociedad en el contexto de las sociedades postfordistas y, el segundo, debate estas mismas cuestiones en el contexto del transnacionalismo y la fenómeno de la migración transnacional. Finalmente, se analizan algunos datos preliminares sobre la experiencia del Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME).

## **2. Gubernamentalidad y nuevos funcionarios y arena transnacional**

Como decía, dos son los ejes que enmarcan conceptualmente el trabajo que propongo: uno inscrito en la tradición de análisis desarrollada en torno a los procesos de gubernamentalización y emergencia de un nuevo funcionariado y otro que gira alrededor del debate teórico sobre el transnacionalismo y extraterritorialidad de las relaciones sociales y el ejercicio del poder. Desarrollaré en lo sucesivo estas dos aristas procurando buscar sus puntos de conexión.

Desde que en 1978 Michel Foucault pronunciara en el *Collège de France* la conferencia titulada “La Gubernamentalidad” (Foucault, 1981) han comenzado a proliferar una serie de estudios que renovó -y continúa haciéndolo- la teoría política y la ciencias social en general. Para Foucault, la gubernamentalidad señala la emergencia de una forma distinta de pensar el ejercicio del poder en ciertas sociedades. Con el nacimiento de la economía política en el siglo XIX se pasa de un régimen estructurado en base a la soberanía a otro caracterizado por las técnicas de gobierno. Tal idea supone que nos gobernamos a nosotros mismos a través de la gestación de unas **racionalidades políticas** que estructuran nuestra forma de pensar y conducirnos. Esta concepción del gobierno como “conducción de conductas” implica un análisis que debe tener en cuenta dos puntos fundamentales:

1. **La gestación de una racionalidad política**, entendida ésta como esa especie de *background* epistemológico que guía y al mismo tiempo construye la labor de gobierno. Es decir, las racionalidades políticas “están articuladas en relación a alguna concepción sobre los objetos a ser gobernados (la sociedad, la nación, la población, la economía) y encarnadas en personas sobre las cuales el gobierno será ejercido” (Rose & Miller, 1992: 179)
2. **El papel central del conocimiento, traducido en la importancia de los expertos en la confección de políticas**: los expertos son “los que mantienen las esperanza de que los problemas de regulación pueden apartarse del terreno de la disputa política para relocalizarse en el más tranquilo y seductor territorio de la verdad. Por medio de los expertos las técnicas de autorregulación pueden ser instaladas en los ciudadanos que pondrán en sintonía sus vidas personales con los fines de gobierno” (Rose y Miller, 1992: 188). Así, como lo destaca Dean (1999), los regímenes de gobierno propician y dependen de determinadas formas de conocimiento que se traducirán en diferentes programas de gobierno.

Esta perspectiva foucaultiana de gobierno ha surtido especial efecto en los análisis, sobre todo de la ciencia social británica, de los programas políticos que caracterizan el paso del welfarismo al neoliberalismo. En ese paso se observa la gestación de una racionalidad política que se erige sobre la crítica hacia los efectos malignos de una burocratización propiciada por un Estado intervencionista, gestor de una vida social e individual dependiente de la actividad de gobierno del Estado. Por el contrario, el discurso neoliberal promueve una filosofía que privilegia el carácter autónomo de los sujetos, con independencia emprendedora para los negocios y, en general, para la toma de decisiones y

que, como sostienen Rose y Miller, “al mismo tiempo abren un complejo espacio para la elaboración de programas gubernamentales” (1992: 199). Se trata de una nueva serie de iniciativas que pretenden autonomizar algunas instituciones de gobierno respecto del Estado. Con ello aparecen nuevas formas y fórmulas de gobierno más allá del Estado en las que, amparadas en el principio de una “economización de los medios de gobierno”, trata de ejercer gobierno mediante el aporte de los propios gobernados (de Marinis, 1999).

Algo parecido pretende evocar el término que, desde los años ochenta, está adquiriendo creciente presencia en las ciencias sociales: el concepto de *governance*. Mediante esta expresión se pretende dar cuenta de dos procesos: por un lado, el surgimiento de un nuevo estilo de gobierno, más distante de la estructura burocratizada y jerárquica que incorpora a la acción de gobierno a actores no estatales y se desenvuelve en un ámbito que no reconoce la tradicional distinción entre lo público y lo privado. Por otro lado, se alude a la coordinación de las diversas acciones individuales como fuentes primarias del orden social. En ambos casos, el concepto se hace extensivo hasta implicar “cualquier forma de coordinación social” (Colombo, 2003).

En la línea de la teoría política de la sociedad civil que se desarrolla desde los años ochenta (Cohen y Arato, 2001), los estudios sobre la nueva gestión pública apuestan por un tipo de ejercicio democrático del poder en el que el Estado, la sociedad civil y el gobierno asuman nuevos roles y nuevas maneras de relacionarse entre sí. Se trata de la emergencia de “un nuevo tipo de Estado” en el que, en lo que a su gobierno respecta, se experimenta la progresiva sustitución de la administración pública burocrática por una nueva gestión protagonizada por unos funcionarios que, a diferencia de los del tipo ideal weberiano, asumen su propia responsabilidad política, tomando decisiones autónomas en aras de un desempeño eficiente de su gestión y rindiendo cuenta de aquéllas ante la sociedad civil (*accountability*) (Peters, 1996; Bresser Pereira, 2004). Estos funcionarios sustituyen la ética de la disciplina, propia del modelo burocrático, por la ética de la responsabilidad, asumiendo un compromiso moral ante los bienes públicos que deja en suspenso la escisión moderna entre la esfera de la política, habitada por los políticos profesionales, y la de la administración, ocupada por los funcionarios (Przeworski, 2004). Resumiendo, se podrían citar las siguientes características de la actual situación de gobierno, tal como la entiende la nueva gestión pública:

1. está protagonizada por unos funcionarios facultados para la toma de decisiones;

2. éstos legitiman su acción a) canalizando de manera directa –es decir, evitando a menudo la mediación de instituciones como el parlamento- las demandas de la sociedad civil y, b) fundamentándola en el conocimiento experto.

3) Además, la actividad de gobierno (política pública) se incrementa de manera significativa, ampliándose la noción de servicio público y desplegándose su acción hacia nuevos asuntos.

Este proceso se da en el contexto de la apertura de las economías nacionales –la llamada globalización-, que requiere de una mayor agilidad en la toma de decisiones y que, a menudo, enfrenta a los Estados (especialmente a los de las economías más poderosas del norte con los de las más pobres del sur) a la paradoja de no poder garantizar de la misma forma el movimiento de capitales y el movimiento de personas (Hollifield, 2004). Es en esta encrucijada que ubicamos la cuestión de la migración internacional y el **transnacionalismo** (Castels, 2004; Portes y DeWind, 2004). Así, y en lo que a nuestro asunto respecta, las redes sociales de los migrantes transnacionales adquieren tal trascendencia que propician en importante medida la continuidad del flujo migratorio más allá de las motivaciones económicas para decidir migrar y, en ocasiones, inhibiendo las políticas disuasivas de los estados de emigración (Massey *et al.*, 2005). Es más, según lo entienden algunos autores (Guarnizo *et al.*, 2003; Portes y DeWind, 2004), la mayoría de los estados emisores encuentran ciertas ventajas en el impulso a la migración de estas redes en la medida en que les significa un alivio a la presión de la escasez doméstica y que hallan en la migración una fuente de recursos financieros a través de las remesas. De esta forma, y en un contexto donde el incremento de las comunicaciones y los transportes coadyuva la formación de un sentimiento de pertenencia tanto a la nación receptora como a la de origen (Levitt y Schiller, 2004), los países emisores de mano de obra migrante, hallan en las organizaciones transnacionales de migrantes la posibilidad de ejercer gobierno, considerando a esta población como su “diáspora” o como los “nacionales en el exterior”. De esta manera, se concibe al transnacionalismo como “la otra cara de la noción canónica de asimilación” en la medida en que, si lo a lo que propendía la asimilación era a la integración plena de los inmigrantes a la sociedad receptora, el transnacionalismo permite ser parte de dos sociedades al mismo tiempo y extraer de ello ventajas políticas y económicas (Portes y DeWind, 2004: 834)<sup>1</sup>. En definitiva, asistimos a la gestación social

---

<sup>1</sup> Aunque, como lo señalan también Portes, Escobar y Walton Radford (2007), asimilación y transnacionalismo no se oponen. Entre los inmigrantes de Colombia, República Dominicana y México en Estados Unidos, son quienes poseen mayor nivel educativo y quienes se hallan más

de una nueva esfera de actuación política, desafiante de la lógica del adentro y el afuera y de lo público y lo privado propia de los estados nacionales (Bartelson, 2001). Se trata de un ámbito en el que germinan nuevas organizaciones caracterizadas por su capacidad deslocalizada de actuación. Así, sería posible hablar de la emergencia de una racionalidad transnacional que, alejada de las visiones tradicionales, resalta “una aproximación alternativa que enfatiza las interacciones de migrantes con actores estatales y de la sociedad civil, tanto en los países expulsos como receptores” (Waldinger y Fitzgerald, 2004: 1179). Es decir, la complejidad de gobernar la migración precisa de instituciones no solamente técnicamente más complejas o avanzadas sino también atentas al componente transnacional; a ese aquí y allá que encarna el fenómeno de la migración transnacional.

### **3. Gobernar la migración en México: la experiencia del IME**

#### **3.1. Surgimiento y estructura organizacional del IME**

Algunos investigadores (Arnau y Trigueros, 2001; Cano y Délano 2004; González Gutiérrez, 2003; 2006; Imaz Bayona, 2006) coinciden en que será desde de la década de los noventa cuando empiecen a desarrollarse políticas y prácticas gubernamentales en México que, en el fondo, alientan la práctica del envío de remesas. Desde entonces, proliferan intervenciones públicas que abren canales de participación, establecen programas de políticas públicas y, coincidente con la tendencia en otros estados de emigración (Faist, 2000), introducen una serie de reformas en el sistema jurídico mexicano tendientes al reconocimiento de la doble nacionalidad.

Sin embargo, Guarnizo ha mostrado que ya desde los años ochenta varias agencias estatales mexicanas institucionalizan un collage de políticas *ad hoc*, utilizando prácticas de décadas anteriores para inculcar el nacionalismo y garantizar remesas de migrantes mexicanos. Según el autor, estas agencias han alcanzado un coherente marco de acción, mejor caracterizado como una transnacionalización de la tradicional estrategia corporativista del PRI (Guarnizo citado por Bakker y Smith, 2003: 64). En las dos últimas décadas, destaca el papel de las oficinas estatales de atención a migrantes (OFAMs), las cuales han incorporado a las remesas a sus planes estratégicos de desarrollo regional.

De manera que la importancia política y económica que alcanzaron los migrantes a finales de los ochenta sería de gran trascendencia para los gobiernos mexicanos venideros. Con las sacudidas que experimentaba el sistema político luego de 1982, la oportunidad de que las

---

integrados en la sociedad de acogida quienes más participan en las asociaciones de sus comunidades de origen.



comunidades de mexicanos en el exterior fueran reconocidas y se convirtieran en un actor relevante en la vida política y económica del país parecía convertirse en una realidad. Así, de una extensa y densa historia de relaciones, lo que se habría de destacar en particular es el entramado institucional que con mayor énfasis comienza a despuntar luego de la creación del Programa de las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME). El surgimiento en 1990 de este programa parecía el inicio de una nueva relación entre los migrantes mexicanos y el gobierno de México (González Gutiérrez, 2006). El PCME puso énfasis en el diseño de políticas sociales y culturales que tendieran a cambiar la imagen del migrante e impulsar el vínculo con la “mexicanidad” (Figueroa-Aramoni, 1999), mediante una un denso entramado de políticas sociales que incluían la realización de encuentros juveniles, la creación de círculos de alfabetización , el intercambio de profesores bilingües, etc). En cierta medida, fue un instrumento de auscultación de la realidad de los migrantes en Estados Unidos, operado a través de la red consular, para la reforma de la ley de nacionalidad que se dará en 1997 (González Gutiérrez, 2003).

Con los inicios del nuevo siglo y de la transición política, surge un singular proyecto de atención al “migrante mexicano”, la Oficina Presidencial para Mexicanos en el Extranjero (OPME). El objetivo fundamental de dicha oficina consistía en vincular directamente al Ejecutivo Federal con las comunidades mexicanas en el exterior. Dirigida por un mexicano-americano, las áreas prioritarias de la oficina “fueron las remesas, la promoción de negocios (...) y la promoción de inversiones en las regiones de alta emigración” (González Gutiérrez, 2003: 5). Así, si el objetivo del PCME era, en su función de socialización, de corte más bien político, la OPME se definía más en términos económicos. La OPME desaparece en 2002 para dar paso al Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (CNCME), una comisión intersecretarial de carácter permanente, cuyo objetivo consistía en la elaboración de propuestas que coadyuvaran la adopción de las políticas y ejecución de acciones de gobierno encaminadas a la atención de las necesidades y demandas de las comunidades mexicanas en el extranjero. Al mismo tiempo, el ejecutivo federal da vida a un esquema institucional novedoso: el Instituto de los Mexicanos en el Exterior. La novedad del IME es que en su funcionamiento incorpora un Consejo Consultivo (CCIME) integrado por 100 consejeros electos por las comunidades de inmigrantes, 10 asesores especiales designados por la SER y los representantes de los gobiernos estatales con mayores proporciones de población emigrada.

El IMe, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores cubre las funciones del PCME y de la OPME, convirtiéndose también en ejecutor y operador del

CNCME. Entre las novedades del IME hay tres aspectos que destacan: (I) la unificación de una política migratoria del Estado mexicano hacia su población en el extranjero; (II) la incorporación en el *policy making* de líderes migrantes y expertos en la problemática migratoria; (III) la oportunidad de consolidar una estructura de gobierno dedicada exclusivamente a la atención del tema migratorio<sup>2</sup>.

En términos generales, se podría decir que toda esta trama institucional expresa, por un lado, el desafío de producir una política institucionalmente cohesionada por parte del Estado mexicano ante una tradición histórica de descentramiento y “balcanización burocrática” que hace que la instancia política central tenga que competir con otras locales en la gestación de políticas migratorias (Fitzgerald, 2006). Por otro, un cambio en la tónica y sustancia política de México tanto a nivel interno como externo. Desde los años 90, se entiende que lo que se denomina como “la mexicanización de Estados Unidos” representa una oportunidad para el despliegue de políticas que, por un lado, a través de la promoción organizativa de los migrantes, se constituyan lobbies de presión mediante los cuales gestar canales de negociación para el estado mexicano en la política de Estados Unidos y, por otro, promuevan intercambios económico-financieros, fundamentalmente a través de las remesas (González Gutierrez, 2003).

En ambos casos, lo que queda claro es la gestación y progresiva consolidación de un sujeto político migrante que se define por la mexicanidad (de nacimiento u origen) en condiciones de extraterritorialidad. Los intentos por institucionalizar esta densa capa social de definición étnica dentro de los Estados Unidos, mediante la formación de liderazgos de base que, en muchos casos, pasarán a formar parte del CCIME dan muestras de la

---

<sup>2</sup> Los objetivos que explícitamente declara el IME son los siguientes: I. Promover la revalorización del fenómeno migratorio y el trato digno a los mexicanos que viven en el exterior; II. Favorecer la creación de espacios de reunión y promover la comunicación con y entre las comunidades mexicanas que viven en el exterior; III. Fungir como enlace, en coordinación con las representaciones de México, con las comunidades mexicanas que viven en el exterior; IV. Establecer una adecuada coordinación con los gobiernos, instituciones y organizaciones de los estados y municipios en materia de prevención, atención y apoyo a las comunidades mexicanas en el exterior y en otros temas afines y complementarios; V. Diseñar y promover mecanismos para la ejecución de los programas y proyectos propios de las labores del Instituto de los Mexicanos en el Exterior; VI. Organizar y participar en seminarios, conferencias, simposios, coloquios y congresos públicos, privados y académicos en materia de migración y atención a mexicanos en el exterior; VII. Recabar y sistematizar las propuestas y recomendaciones, tendientes a mejorar el desarrollo social de las comunidades mexicanas en el exterior, que formulen órganos consultivos constituidos por representantes de dichas comunidades. (<http://www.ime.gob.mx/ime/objetivos.htm>)

formación de un sujeto político del que procederán demandas políticas y sobre el que, fundamentalmente se desplegarán políticas de gobierno.

### ***3.2 Los programas de gobierno del IME***

La propia estructura institucional del IME permite el desarrollo de una amplia gama de actividades dirigidas hacia los mexicanos en el exterior. Entre las más sobresalientes pueden consignarse:

- a. **Programas educativos:** el IME interviene a través de la Secretaría de Educación Pública en la ejecución del Programa Binacional de Educación Migrante México-Estados Unidos, consistente en una serie de subprogramas cuyo objetivo fundamental “es difundir la historia y los valores nacionales, así como reforzar el idioma español como un mecanismo de vinculación con México”<sup>3</sup>.
- b. **Programas de salud:** la de la salud es una cuestión especialmente relevante entre la población migrante y, por lo tanto, involucra a autoridades de ambos estados. En consecuencia, a través de la Secretaría de Salud, existe una serie de programas que atienden a diversas patologías en el especial contexto del desplazamiento. Igualmente, destacan algunas iniciativas del cuidado de sí mismo, como la edición del *Diccionario de términos de Salud en español e inglés*, editado por la California Office of Binational Border Health, Secretaría de Salud, el IME, el California Department of Health, el Primary and Rural Health Care System, el California-Mexico Health Institute y la Universidad de California. En esta tónica, resulta igualmente singular la edición por parte de la Iniciativa de Salud México-California de *Historias del ir y venir y la salud mental*, una manual cuyo objetivo es facilitar información sobre las patologías de salud mental propias de la población migrante. Dependiente de la Secretaría de Relaciones Exteriores es el programa “Ventanillas de Salud”, que se hallan en las delegaciones consulares de Estados Unidos, cuyo objetivo es atender a las familias de mexicanos que no cuentan con seguro de salud en el país vecino.
- c. **Programas de inversión y educación financiera:** que cubren una amplia variedad de aspectos que van desde procesos para facilitar la construcción o adquisición de viviendas en México, realizados en colaboración con Comisión Nacional de Vivienda (CONAVI), la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF), el IME y las

---

<sup>3</sup> [http://www.ime.gob.mx/consejo\\_nacional/secretarias.htm](http://www.ime.gob.mx/consejo_nacional/secretarias.htm)

Sociedades Financieras de Objeto Limitado (SOFOLLES), hasta el programa “Iniciativa ciudadana 3x1” o “Invierte en México” que, a través de Nafinsa, incentiva la canalización de ahorros de los migrantes hacia proyectos productivos en México, pasando por los diversos programas de “educación financiera”, dirigido a promover hábitos de ahorro y envío de remesas mediante la bancarización de los flujos de dinero entre los migrantes en EU y sus receptores en México. En general, se trata de iniciativas dirigidas a coadyuvar un cambio de racionalidad en los hábitos de consumo de los migrantes de manera que redunden en el beneficio de sus poblaciones de origen.

- d. Programas de fomento asociativo y desarrollo comunitario:** la intervención del IME en este aspecto está dirigida a generar incentivos para el desarrollo organizacional-comunitario, especialmente a través de los “clubes de oriundos”, y a que estas organizaciones orienten sus objetivos hacia el desarrollo de sus comunidades de origen, fundamentalmente a través de los programas “Iniciativa ciudadana 3x1” e “Invierte en México”. Junto con las iniciativas de desarrollo educativo, estos programas contribuyen a la gestación o reforzamiento de un sentimiento de pertenencia no sólo hacia sus básicas comunidades de origen sino también hacia ese ámbito más inclusivo de “mexicanos del exterior”, sobre el cual el IME despliega su actividad política. En este sentido, y esencialmente en el de la revalorización de la figura del migrante, van dirigidas las distinciones “Ohtli” que, apelando al significado de esta palabra Náuatl, reconoce la trayectoria de diversos inmigrantes en el desarrollo comunitario entre sus connacionales. Cabe consignar dentro de esta tónica de políticas la publicación del boletín *Lazos*, que tiene como objetivo reportar los asuntos e informaciones más relevantes para la comunidad hispana en Estados Unidos.
- e. La utilización del conocimiento experto sobre la migración:** aunque no dirigido a la promoción o subvención de investigaciones sobre cuestiones migratorias, el IME se sirve y difunde a través de su página de Internet de un “Menú de investigaciones académicas” sobre estos asuntos. En el mismo, aparecen desglosadas por rubros e instituciones los principales aportes de la investigación social sobre la migración. Asimismo, se da publicidad a las encuestas sobre todo tipo de temas que lleva a cabo el Pew Hispanic Center, contribuyendo con ello a la generación de una imagen y a la definición de una comunidad sobre la cual ejercer gobierno. Especial mención en lo que a la utilización de conocimiento experto se

refiere hay que hacer de los programas de para la realización de prácticas profesionales para estudiantes universitarios de carreras de ciencias sociales, administración o derecho en los consulados mexicanos en la unión americana.

De todo este denso y activo ejercicio de gobierno sobre la población migrante –del que aquí consignamos los aspectos más sobresalientes- es posible resaltar las siguientes tres consideraciones:

- 1) Las *remesas*, esa actividad de transferencia de dinero y bienes entre privados residentes en diferentes países, se transforma en un tema de economía política -es decir, se hace pública una práctica que en otras circunstancias podría ser considerada privada- y, por lo tanto, susceptible de contabilización y productora de *saberes* técnicos de transacción, consumo e inversión.
- 2) De forma concomitante, ello genera una *racionalidad política transnacional* que opera en lo esencial colectivizando a un sujeto productor que se transforma en sujeto político sobre el cual ejercer gobierno. Toda una serie de categorías comienzan a aflorar en el discurso político que, traduciendo un lenguaje teórico igualmente prolífico desde los años 90 (Braziel y Mannur, 2003), hablan de “diáspora”, “migrante colectivo”, “México de afuera”, o “mexicanos en el exterior”.
- 3) Pareciera que las instituciones de gobierno sobre la migración se constituyen y legitiman en base a, por un lado, un creciente *saber experto* sobre la migración, que aparenta ser una característica esencial en el perfil de los nuevos funcionarios y, por el otro, la incorporación a la estructura de autoridad de estas nuevas instituciones del mencionado “*sujeto político migrante*”. De esta manera, se abre una nueva forma de gestión de la legitimidad para el establecimiento de las políticas públicas en la que las instituciones tradicionalmente gestoras de dicha legitimidad (como el parlamento o el establecimiento de mandatos a través de elecciones populares) pierden protagonismo o refuncionalizan su actividad. Se trata, además, de un sujeto político que desafía el principio de la territorialidad de las comunidades políticas, obligándonos a pensar crecientemente la política de forma deslocalizada y a la propia actividad de gobierno más allá de los confines del Estado.

#### **4. Consideraciones finales:**

El trabajo aquí presentado desarrolla las líneas fundamentales de un proyecto actualmente en curso sobre el gobierno de la migración en el caso del Instituto de los Mexicanos en el Exterior. Fue nuestra intención hacer una presentación de los ejes

teóricos de dicho proyecto y del planteamiento del problema. Sin embargo, a menra de hipótesis y teniendo en cuenta algunos datos secundarios, es posible hacer algunas consideraciones finales. Entre éstas destaca el hecho de las nuevas modalidades de gobierno y de un previsible futuro promisorio para las mismas. Efectivamente, asistiremos a una aún más creciente actividad de gobierno, y especialmente sobre la migración. Éste parece ser uno de los signos de nuestro tiempo histórico, evidenciado, en parte, por un también prolífico campo de *expertise* sobre el tema de la migración y los múltiples aspectos colaterales que ésta motiva, lo cual, a su vez, irá generando más gobierno.

Se trata, además, de unos ejercicios de gobierno que se ejecutan sobre nuevas estructuras institucionales que desafían dos de las dicotomías fundamentales de las que se constituye la política moderna: por un lado, la de lo público y lo privado, los cual se observa en la generación de un nuevo tipo de funcionariado que se legitima sobre nuevas fuentes (de *expertise* y étnicas) y, por otro, la del adentro y el afuera, constituyendo una arena transnacional que desafía el marco tradicional de actuación política de los estados nacionales.

De manera que lejos de resoluciones finales, los problemas permanecen y las preguntas, como las posibles respuestas, se multiplican: ¿cuál es la relación entre las remesas y la configuración del nuevo entramado institucional que atiende a los asuntos de los migrantes en México?; ¿cuál la que se establece entre conocimiento experto y gobierno sobre la migración?; ¿cómo se constituyen, integran y legitiman estas nuevas instituciones de gobierno?; ¿qué significa gobernar sobre esta novedosa arena transnacional?; ¿estaremos asistiendo a una era de gobiernos aterritoriales?; ¿qué características tendrán sus funcionarios y los sujetos políticos sobre los que aquéllos despliegan su actividad de gobierno?; en este contexto, ¿qué futuro le depara al Estado? El caso expuesto aquí ilumina en parte el futuro que nos espera a funcionarios y políticos profesionales, sujetos políticos y politólogos. Los políticos, los funcionarios y sus sujetos deberán enfrentar el desafío de entenderse en un terreno que se mueve entre lo vernáculo y lo foráneo y en el que la política “se habla en otras lenguas”. Consecuentemente, los politólogos nos vemos ante el reto de ajustar los conceptos y categorías con los que hablábamos del Estado nacional a estas nuevas circunstancias.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arnau, R. y Trigueros, P. (2001). "Comunidades transnacionales e iniciativas para fortalecer las relaciones con las comunidades mexicanas en los Estados Unidos. UNAM-UAM. Conapo. Documento disponible en: [www.conapo.gob.mx/publicaciones](http://www.conapo.gob.mx/publicaciones) (Revisado el 10 de abril de 2006).
- Bakker, M. y Peter, M. (2003). "El Rey del Tomate: Migrant Political Transnationalism and Democratization in Mexico". En *Migraciones Internacionales*, 1 (2).
- Basch, L. Glick Schiller, N. y Szanton Blanc, (1994). *Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments and the Deterritorialized Nation-State*, Gordon and Breach: New York
- Bartelson, J. (2001). *The Critique of the State*. Cambridge: Cambridge University Press
- Brazier, J. y Mannur, A. Eds. (2003). *Theorizing Diaspora*. Londres: Blackwell
- Bresser-Pereira, L. (2004). "La restricción económica y la democrática", en Bresser Pereira *et al.*, *Política y gestión pública*, Buenos Aires: FCE/CLAD
- Cano, G. y Délano, A. (2004). "The Institute of Mexicans Abroad: The day after...after 156 years". Documento preparado en la reunión anual de la American Political Science Association, 2-5 de setiembre.
- Castles, S. (2004). "The Factors that Make and Unmake Migration Policies," *International Migration Review*, 38, 3, pp. 852-885.
- Cohen, J. y Arato, A. (2001). *Sociedad civil y teoría política*, México DF: FCE
- Colombo, P. (2003). *Gobierno*, Buenos Aires: Nueva Visión
- Dean, M. (1999). *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*. Londres: Sage
- De Marinis, P. (1999). "Gobierno, gubernamentalidad, Foucault y los anglofoucaultianos (O: un ensayo sobre la racionalidad política del neoliberalismo)". En García Selgas, F. y Ramos Torre, R. (comps.), *Globalización, riesgo, reflexividad. Tres temas de la teoría social contemporánea*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Faist, T. (2000). "Transnationalization in International Migration: Implications for the Study of Citizenship and Culture," *Ethnic and Racial Studies*, 23,2, pp. 189-222.
- Fitzgerald, D. (2006). "Inside the Sendind State: The Politics of Mexican Immigration Control", *International Migration Review*, 40, 2, pp. 259-293
- Foucault, M. (1981). "La gubernamentalidad". En AA.VV. *Espacios de poder*. Madrid: Ediciones de la Piqueta.

- Goldring, L. (2002). "The Mexican State and Transmigrant Organization: Negotiating the Boundaries of Membership and Participation", *Latin American Research Review*, 31, 3, pp. 55-99
- González Gutiérrez, C. (1997). "Descentralized Diplomacy: The Role of Consular Offices in México's Relations with its Diaspora", De la Garza, R. y Velasco, J., eds. *Bridging the Border*, Rowman and Littlefield.
- \_\_\_\_\_ (1999). "Fostering Identities: Mexico's Relations with Its Diaspora". En *The Journal of American History*, 86, (2), 545-567.
- \_\_\_\_\_ (2003). "Las relaciones de México con su diáspora: en busca de una política de Estado", en Rafael Fernández de Castro (coord.), *En la frontera del imperio*, Ciudad de México: Ariel, 165-175.
- \_\_\_\_\_ (2006). "Del acercamiento a la inclusión institucional: la experiencia del Instituto de los Mexicanos en el Exterior", en González Gutiérrez, C. (comp.), *Relaciones Estado-Diáspora: aproximación desde cuatro continentes*, México DF: Miguel Ángel Porrúa
- Guarnizo, L. y Smith, M. (1998). *Transnationalism from Below*, New Brunswick: Transaction Publisher
- Guarnizo, L., Portes, A. y Haller, W. (2003). "Assimilation and Transnationalism: Determinants of Transnational Political Action among Contemporary Immigrants", *American Journal of Sociology*, 108:1211-1248
- Hollifield, J. y Brettel, C. (eds), (2000). *Migration Theory. Talking Across Disciplines*, Londres: Routledge
- \_\_\_\_\_ (2004). "The Emerging Migration State". En *The International Migration Review*, 38, (3), 885-912.
- Imaz Bayona, C. (2006). *La nación mexicana transfronteras. Impactos sociopolíticos en México de la emigración a Estados Unidos*, México DF: UNAM
- Itzigsohn, J. (2000). "Immigration and the Boundaries of Citizenship: The Institutions of Immigrants' Political Transnationalism", *International Migration Review*, 34, 4, pp. 1126-1154
- Kearny, M. y Nagengast, C. (1990). "Mixtec Ethnicity: Social Identity, Political Consciousness, and Political Activism", *Latin American Research Review*, 12, 2, pp. 61-91
- Lanly, Guillaume y Basilia Valenzuela (comps.), (2004). *Clubes de migrantes oriundos mexicanos en los Estados Unidos*, Guadalajara: Universidad de Guadalajara



- Levitt, P. y de la Dehesa, R. (2003). "Transnational Migration and the Redefinition of the State: Variations and Explanations", *Ethnic and Racial Studies*, 26, 4, pp. 587-611
- Levitt, P. y Schiller, N. (2004). "Conceptualizing Simultaneity: A Transnational Social Field Perspective on Society", *International Migration Review*, 38,3, pp. 1002-1039
- Massey, D. et al. (2005). *Worlds in Motion. Understanding Internacional Migration at the End of the Millenium*. Londres: Oxford University Press (1998).
- Orozco, M. y Lapointe, M. (2004). "Mexican Hometown Associations and Development Opportunities", *Journal of International Affairs*, 57, 2
- Peters, B (1996). "Models of Governance for the 1990", en Kertl, D. y Milward, H. (Comps.) *The State of Public Management*, Baltimore: Johns Hopkins University Press
- Portes, A. y DeWind, J. (2004). "A Cross Atlantic Dialog: Progress of Research and Theory in the Study of International Migration", *International Migration Review*, 38, 3, pp.828-851
- Portes, A. Escobar, C. y Walton Radford, A. (2007). "Immigrant Transnational Organizations and Development: A Comparative Study", *International Migration Review*, 41, 1, pp. 242-281
- Przeworski, A. (2004). "Política y administración", en Bresser Pereira, L. *et al. Op. Cit.*
- Rodriguez Castillo, L. (2006). "Reflexiones socioantropológicas sobre el Estado", en *Perfiles Latinoamericanos*, 28, pp. 185-212
- Rose, N. y Miller, P. (1992). "Political power beyond the state: problematics of government". En *British Journal of Sociology*, 43 (2), 172-205.
- Sherman, R., (1999). "From State Introversion to State Extension in México: Modes of Emigrant Incorporation, 1900-1997", *Theory and Society*, 28, pp. 835-878
- Smith, M. (2003). "Transnationalism, the State and the Extraterritorial Citizen". *Politics and Society*. Vol 31, n°4, pp. 667-502
- Waldinger, R. y Fitzgerald, D. 2004. "Transnationalism in Question". En *The American Journal of Sociology*, 109 (5), 1177-1195.