

Migración de retorno en México: elementos para el diseño de una política pública bajo un enfoque estratégico y de derechos humanos

Return migration in Mexico: elements for the design of a public policy based on a strategic and human rights approach

Carmen Lilia Cervantes Bello¹

Resumen: El objetivo de este documento es aportar elementos para el diseño de una política pública que permita la reinserción de la población retornada a México, bajo un enfoque estratégico y de derechos humanos. El eje analítico sigue una lógica abductiva que articula la perspectiva histórico-estructural de las migraciones con los datos empíricos. En primera instancia, se presentan las bases teórico-conceptuales para comprender el fenómeno migratorio en el contexto del capitalismo. Posteriormente se analiza la migración de retorno en el proceso migratorio México-Estados Unidos, seguido del análisis de los programas diseñados para su atención y las principales barreras que limitan su plena reinserción, lo que permite dar paso a la propuesta y reflexiones finales.

Abstract: The aim of this document is to provide elements for the design of a public policy that allows for the reintegration of the returned population in Mexico, based on a strategic and human rights approach. The analytical axis follows an abductive logic that articulates the historical-structural perspective of migration with empirical data. Firstly, the theoretical-conceptual bases for understanding the phenomenon of migration in the context of capitalism are presented. Subsequently, return migration is analysed in the Mexico-United States migration process, followed by an analysis of the programmes designed for its attention, as well as the main barriers that limit its full reintegration, which allows for recommendations and final reflections.

Palabras Clave:

Capitalismo, crisis, derechos humanos, migración, política migratoria.

Key words:

Capitalism, crisis, human rights, migration, migration policy.

Recibido: 15 de marzo de 2024

Aceptado: 7 de septiembre de 2024

Con Texto Humano

ISSN: 2954-5021

Vol. 3 Núm. 1.

Enero-Junio 2024

pp. 46-61

¹ Universidad del Caribe, México. Correo de contacto: ccervantes@ucaribe.edu.mx

Introducción

El objetivo de este trabajo es aportar recomendaciones para el diseño de una política pública que permita la atención y reinserción integral de la población retornada a México, bajo un enfoque estratégico y de derechos humanos, y alineada a los principios de reciprocidad, transitoriedad, no discriminación y protección efectiva. Para tal efecto, esta investigación sigue una lógica abductiva (Verd y Lozares, 2016) que articula los contenidos teóricos con los datos empíricos para la posterior construcción de categorías analíticas.

Se realizó un primer acercamiento a la perspectiva histórico-estructural de las migraciones como marco teórico-conceptual que permitió contextualizar la configuración de los movimientos migratorios en función de las dinámicas del capitalismo y las condiciones estructurales asimétricas que produce entre países emisores y receptores, así como determinar la especificidad que ha adquirido el retorno en el proceso migratorio entre México y Estados Unidos. Por consiguiente, el eje analítico articula las categorías: patrón (acumulación/migratorio), proceso migratorio y políticas, y se complementa con la revisión de datos estadísticos, informes, marcos normativos y los testimonios de las personas retornadas obtenidos mediante la aplicación de entrevistas en profundidad.

El número de entrevistas se determinó con el muestreo teórico y la saturación de datos (Glaser y Strauss, 1967) y la selección de los participantes se realizó según los siguientes criterios: personas migrantes cuyo retorno se produjo después de la Gran Recesión de 2008 desde Estados Unidos debido al patrón espacial unidireccional que presenta el proceso migratorio México-Estados Unidos y que contaran con al menos tres años de haber regresado al país. Este periodo se definió con el propósito de evidenciar la relación entre el surgimiento de crisis y las disrupciones en el comportamiento de los flujos migratorios, así como valorar los cambios y continuidades de la política migratoria estadounidense entre mandatos y el desarrollo de iniciativas sobre retorno en México.

De esta manera fue posible contar con un panorama completo sobre el proyecto migratorio de las personas entrevistadas, así como establecer contrastes y semejanzas entre los principios del marco teórico adoptado, la contextualidad y lo expresado por los participantes. El resultado del cruce de la información fue utilizado como insumo para la posterior elaboración de propuesta de política en materia de retorno, la cual se realizó siguiendo el ciclo de política pública: problematización, diagnóstico, objetivos/estrategias, implementación y evaluación.

La estructura del documento es la siguiente, en primera instancia, se presentan las bases teórico-conceptuales para comprender el fenómeno migratorio en un contexto de crisis múltiples, lo que permite profundizar la premisa de que los procesos de movilidad humana que se configuran a la par del desarrollo del sistema capitalista presentan un comportamiento y características muy particulares (patrón migratorio) que se adaptan a los patrones de acumulación capitalista.

En el siguiente apartado, se analiza la migración de retorno en el proceso migratorio México-Estados Unidos en un escenario postcrisis, enfatizando en la conjunción de factores que han favorecido el retorno de la población migrante al país, y se complementa con información relevante que permite señalar las principales características y perfiles de retorno, así como sus determinantes. Posteriormente, se profundiza en la efectividad de las políticas públicas enfocadas en la población de retorno y las principales barreras de corte estructural e institucional que obstaculizan su plena reinserción y atención. Lo que permitió dar paso al planteamiento de una propuesta de política pública con estrategias de intervención más eficientes y acordes a las necesidades y especificidades de la población de retorno, principal contribución de este trabajo.

Transformaciones del sistema capitalista y configuración de movimientos migratorios

El marco teórico-conceptual tiene como finalidad evidenciar que existe una relación histórico-estructural entre la transformación del sistema capitalista y la conformación de movimientos migratorios, que responde a las necesidades de los mercados laborales internacionales y produce una serie de asimetrías económicas, sociales y demográficas entre países emisores y receptores. Es decir, hay un vínculo entre los patrones de acumulación y los patrones migratorios que incide en el comportamiento de las políticas migratorias, ya sea alentando o restringiendo la movilidad de las personas o promoviendo los retornos.

En este orden de ideas, es fundamental iniciar el análisis señalando que el capitalismo es un sistema complejo que implica la interacción de variables imprevisibles difíciles de

controlar y está acotado por “la historia, la cultura, los valores, la naturaleza, y por las decisiones de sus liderazgos políticos, económicos y sociales” (Casilda, 2019: 14). Por ende, no es una categoría universal, sino que se expresa y materializa de forma diversa y singular. Considerar esta particularidad, permite un mejor entendimiento del rol de los Estados, las dinámicas de los mercados de trabajo, la formación de movimientos sociales y definitivamente, la configuración de procesos que involucran la movilidad humana.

La perpetuación y reproducción del capitalismo es resultado de su carácter pragmático y capacidad de adaptación sistemática (Duménil y Lévi, 2015; Sassen, 2015). Esta reinención ha sido posible gracias a ciertos factores que impulsan este dinamismo como son: a) la globalización que favorece la integración de los mercados y los procesos productivos e intensifica la movilidad de capital, bienes, servicios y tecnología; b) las empresas transnacionales que actúan como promotoras del comercio y las inversiones; c) el dinamismo científico-tecnológico que acelera y fomentan la innovación especializada; d) la profundización de las finanzas y la digitalización de la economía; así como e) la producción de conocimiento, que se presenta como catalizador de la productividad y la competitividad en el siglo XXI.

Otro aspecto por destacar de la actividad capitalista es que siempre tiene lugar en un espacio determinado y los procesos materiales que conlleva son apropiados, utilizados y reconfigurados de tal suerte que construye una dinámica territorial acorde a sus necesidades en las distintas fases de acumulación (Harvey, 2021). Es decir, produce reconfiguraciones espacio-temporales que implican nuevas combinaciones tecnológicas y organizativas; la relocalización de los procesos productivos; el incremento de la competencia monopolística; alta movilidad del capital productivo y financiero; nuevas lógicas de mercantilización de los recursos naturales cada vez más depredadoras; y la implementación de políticas de expansión y control que aseguran su abastecimiento a través de la competencia territorial (Dabat, 2009; Hjorth, 2011). Actividades en las que la fuerza de trabajo resulta fundamental para soportar los procesos productivos de las economías capitalistas y preservar así una posición estratégica en los mercados internacionales al dotarlas de ventajas comparativas (Kearny, 1995; Hjorth, 2011).

Sin embargo, las modalidades de acumulación y extracción, los mecanismos de transformación y la interacción de las fuerzas productivas nunca han permanecido en una condición estática, generalmente presentan cambios y características acordes a la fase en la que se encuentre el sistema capitalista. El factor que permite explicar la transición entre una fase de acumulación y otra se relaciona con las crisis de carácter estructural (Valenzuela, 1996; Aragonés y Salgado, 2014). La Gran Depresión, la crisis de los años 1970, la Recesión de 2008 y la crisis COVID-19 constituyen puntos de inflexión que se han acompañado de reestructuraciones productivas y avances científico-tecnológicos que permitieron a las economías iniciar la recuperación a través de nuevos procesos productivos y tareas de trabajo, marcando así el inicio de nuevos patrones de acumulación (Aragonés y Salgado, 2014).

Al ser la migración de trabajadores un elemento clave en el proceso de reestructuración capitalista, bajo una lógica de articulación centro-periferia, queda anclada a mecanismos funcionalistas que responde a las necesidades de los mercados de trabajo internacionales al adoptar determinadas características (patrones migratorios) que coinciden con los patrones de acumulación (Aragonés y Salgado, 2014), evidenciando la relación histórico-estructural entre el avance del capitalismo y las distintas modalidades y ritmos que asume la movilidad humana.

Sin embargo, el capitalismo siempre está en un proceso continuo de ruptura y restauración (Trotsky, 2018) y, paradójicamente, las crisis constituyen su principal fuente de inestabilidad. Si en determinado espacio/sector hay excedente de capital y simultáneamente aumenta la producción y la mano de obra, mientras que los niveles de consumo disminuyen, se desarrollarán “soluciones espacio-temporales” (Harvey, 2021) para solventar los problemas de excedente, mediante la aplicación de políticas de control de la economía y las finanzas, y para encausar la relación entre oferta y demanda de mano de obra.

Es en este punto, en el que se incorporan las políticas como otro elemento fundamental del ejercicio analítico, ya que funcionan como un mecanismo de equilibrio al adaptarse al auge o retracción del ciclo económico de las economías capitalistas promoviendo el desplazamiento de personas o aplicando medidas restrictivas y disuasivas. Este patrón de comportamiento ha estado presente a lo largo de la historia, las prácticas proteccionistas, los nacionalismos excluyentes, el cierre de fronteras, los obstáculos a la circulación, el surgimiento de leyes antiinmigrantes, así como el incremento de las deportaciones, han sido una constante en los momentos de crisis.

Por lo tanto, la relación entre crisis y políticas constituye un factor que ayuda a comprender el retorno de los migrantes a sus países de origen, sobre todo cuando las políticas migratorias

se han tornado cada vez más restrictivas y selectivas, y existe una preferencia por la migración de carácter regular, temporal y preferentemente calificada que se adapta a las necesidades de un nuevo patrón de acumulación. Esta situación se ha hecho evidente a raíz del estallido de la crisis global de 2008 y la serie de medidas adoptadas por el gobierno de Estados Unidos para iniciar la recuperación económica. La inestabilidad económica, política y social, los cambios en los marcos regulatorios de la movilidad humana, el incremento del racismo y la xenofobia, las olas de persecución y el surgimiento de mecanismos de deportación más sofisticados, sin duda, han promovido el retorno de la población migrante a México.

La migración de retorno en el proceso migratorio México-Estados Unidos en un escenario postcrisis

El proceso migratorio entre México y Estados Unidos que se distingue por su historicidad, masividad y vecindad (Durand, 2016), presenta un patrón espacial unidireccional determinado por la cercanía geográfica con el país vecino; se desarrolla bajo una relación asimétrica de poder y dependencia entre ambos países; y la articulación forzada, pero a la vez complementaria de oferta y demanda de mano de obra. En su evolución de más de 100 años, es factible distinguir seis fases a las que han correspondido diferentes patrones y políticas (tabla 1).

Como se puede observar, las lógicas de selectividad para captar mano de obra migrante, así como los mecanismos de expulsión mediante deportaciones masivas y retornos forzados han sido una constante en la relación bilateral, generando momentos de apertura y control de la frontera. Sin embargo, fue a raíz de la Gran Recesión de 2008 que comenzó a llamar la atención la disminución de los flujos migratorios hacia Estados Unidos y el incremento en los niveles de retorno hasta alcanzar una tasa neta de migración cercana a cero (Li y Serrano, 2016).

Tabla 1. Fases del proceso migratorio México-Estados Unidos

Fase	Características	Patrón Migratorio
Era del enganche (1884-1920)	Sistema de contratación de mano de obra semiforzado basado en el endeudamiento del trabajador. Revolución Mexicana operó como factor de expulsión y la Primera Guerra Mundial como factor de atracción.	Frontera abierta. indefinición ilegal, migración de hombres solos como de familias una doble dinámica de circularidad y asentamiento.
Era de las deportaciones (1921-1941)	Deportaciones masivas y sucesivas que formaron parte de una política por parte de Estados Unidos diseñada específicamente para la población mexicana (Crisis 1921 y 1929) que se complementó con una política de repatriación por parte de México.	Emigración masiva, permanencia de la circularidad, procesos iniciales de asentamiento y la primera etapa de retornos masivos.
Programa Bracero (1946-1964)	Acuerdo bilateral entre ambos países, primer esfuerzo por pensar la relación y la problemática migratoria entre México y Estados Unidos desde su especificidad. Programa que respondía a una demanda agrícola por parte del país vecino y una oferta de mano de obra rural en el caso de México.	Mano de obra legal y temporal, masculina, de origen rural y destinada al trabajo agrícola.
Era de la migración indocumentada (1965-1986)	Nuevo dinamismo económico que respondió a los procesos de reconversión industrial y al auge del sector servicios en las grandes ciudades.	Frontera porosa, flujos estuvieron compuestos en su mayoría por hombres jóvenes, inició la incorporación paulatina de mujeres y migrantes urbanos al mercado de trabajo.
La gran escisión 1987-2007)	Doble dinámica de amnistía, persecución y acoso que inició con la aprobación de la Ley de Reforma y Control de la Inmigración (IRCA) de 1986 y culminó en 2001 con la creación del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE) y el reforzamiento de la política de seguridad nacional en la frontera.	Estatus mixto de las familias, surgimiento de generación Dreamer. politización progresiva de la comunidad migrante, ruptura definitiva de la circularidad migratoria, el incremento de los costos y riesgos de la migración.
La reforma migratoria (2007-2018)	Flujos migratorios de origen mexicano alcanzan su máximo nivel en 2007 con 6.9 millones de personas con estatus irregular y comienza a declinar hasta una tasa neta de migración cero, coincidente con la crisis global de 2008.	Política migratoria más restrictiva y selectiva, incremento de las deportaciones y retornos forzosos, disminución de trabajadores de baja cualificación, se ha otorgado un enorme peso a los trabajadores migrantes altamente calificados al ser considerados un elemento importante para superar las crisis.

Fuente: Elaboración propia con base en Durand (2016).

Esta alteración provocó la expectativa de un regreso masivo de personas y el cuestionamiento de las capacidades del estado Mexicano para absorber a dicha población. Si bien esto no sucedió, ya que hubo una estabilización posterior de los flujos, el cambio más significativo que presenta la migración de retorno a raíz de Gran Recesión es de carácter cualitativo. No obstante, el registro de 859 mil retornos en el Censo de Población y Vivienda de 2010 (INEGI, 2010) ha sido uno de los más altos en la evolución del proceso migratorio entre México y Estados Unidos y se dio precisamente en el momento más agudo de la crisis.

Esto se explica debido a la conformación de un nuevo patrón de acumulación y las acciones emprendidas por Estados Unidos para iniciar la recuperación económica. En respuesta al incremento del desempleo sin precedentes, se optó por una “nueva morfología del trabajo” (Gascón, 2008; Antunes, 2014) mediante la producción de conocimiento que, bajo esta lógica de acumulación, se convirtió en una mercancía de alto valor que permitió el incremento de los niveles de productividad a ritmos acelerados.

Como consecuencia hubo un aumento de la polarización en la demanda de fuerza laboral. Si el crecimiento económico que logró Estados Unidos en décadas pasadas generó un auge en la demanda mano de obra barata, la captación de mano de obra extranjera altamente calificada comenzó a incrementar al incursionar en la economía del conocimiento, debido al importante papel que desempeñaron ambos factores en la recuperación de la crisis (Aragonés y Salgado, 2014). Si se considera que la mayoría de los trabajadores migrantes estaban insertos en los sectores más afectados por la crisis, esto justifica la considerable disminución de los flujos migratorios de baja cualificación.

Durante este periodo, se perdieron aproximadamente 800 mil empleos en la industria de la construcción, sector con alta concentración de mano de obra migrante y uno de los más afectados, al igual que la maquila y los servicios (BBVA Research, 2009). Ante la pérdida de poder adquisitivo y la disminución de sus niveles de ahorro, los trabajadores migrantes se adaptaron a las nuevas condiciones del mercado laboral en Estados Unidos, lo que llevó a algunos a reducir sus jornadas laborales mediante contratos de tiempo parcial, incrementar el trabajo de horas extras sin la remuneración correspondiente, buscar trabajo en otros Estados e incluso en sectores alternativos donde tradicionalmente no tenían tanta presencia.

Aunado al deterioro de la economía, las condiciones políticas y sociales también sufrieron modificaciones. En primera instancia, comenzaron a surgir contradicciones entre los lineamientos constitucionales y las regulaciones de segundo y tercer nivel al intentar controlar la relación entre oferta y demanda de mano de obra migrante (Levine, 2015). En sintonía, las políticas migratorias se tornaron cada vez más restrictivas. La proliferación de iniciativas de ley antiinmigrantes basadas en factores contingentes como la Ley SB1070 en Arizona e iniciativas similares en los estados de Alabama y Georgia, así como el auge de movimientos ultraconservadores como el Tea Party (Verea, 2012), generaron un clima altamente hostil para los inmigrantes mexicanos en situación irregular, intensificando el racismo, la xenofobia y la aporofobia.

Adicionalmente, hubo un refinamiento de los dispositivos de control y expulsión de las personas migrantes en condición irregular. Los programas de verificación migratoria (*E-verify*) se cuadruplicaron (Verea, 2012) y la “maquinaria de deportación” (Armendares y Moreno Brid, 2019) que comenzó a gestarse en los gobiernos de Bill Clinton y George Bush, se consolidó durante la administración Obama. En sus ocho años de mandato, se promovió una política antiinmigrante a través del programa Comunidades Seguras (*Secure Communities*), el Sistema de Gestión con Consecuencias y las cortes de migración, que alcanzó la cifra aproximada de cinco millones de personas deportadas (Armendares y Moreno Brid, 2019). En este punto es importante señalar que una modificación en el criterio para registrar las deportaciones (retorno voluntario/remoción) por parte del Departamento de Seguridad Nacional¹ (DHS) permitió matizar las cifras oficiales (Suárez, 2016).

Estos instrumentos de coerción tienen efectos económicos, emocionales, sociales y de salud para los inmigrantes y sus familias. Debilitan sus derechos y condicionan sus formas de vida e interacción, ante el temor de ser arrestados/deportados y separados de sus familiares, limitan sus actividades a cuestiones esenciales como trabajar y estudiar, incluso

¹ Generalmente, las personas migrantes detenidas eran repatriadas de manera informal y su registro se daba bajo la figura de retorno “voluntario” (return). Sin embargo, con la aprobación de la Ley de Responsabilidad Inmigrante y Reforma a la Inmigración, el término para denominar a una deportación que involucra un proceso administrativo bajo una orden federal es remoción (removal).

dejando de lado la búsqueda de atención médica. Esta situación ha generado, por un lado, un “efecto atrapamiento” (Núñez y Heyman, 2007) al prolongar de manera indefinida la estancia de personas migrantes con estatus irregular ante los riesgos que representa salir y reingresar a Estados Unidos, y por el otro, la ruptura de la circularidad migratoria (Bustamante, 1996).

Es manifiesto que las crisis económicas acompañadas de un paradigma de gobernabilidad migratoria centrado en la seguridad nacional producen asimetrías económicas y sociales entre las personas migrantes y las nativas, generando un escenario propicio para provocar el retorno de la población migrante a sus países de origen. De acuerdo con la información consultada y los testimonios de las personas entrevistadas fue posible identificar tres causas principales para volver a México en el siguiente orden de importancia: las deportaciones producto de una política migratoria restrictiva y una marcada postura antimexicana, los efectos de la crisis y las reunificaciones familiares.

De igual manera se constató que el rasgo fundamental del retorno contemporáneo es su carácter forzado y heterogéneo, presentando cambios significativos respecto a los registrados en fases anteriores del proceso migratorio México-Estados Unidos, tal como se señala a continuación (BBVA Research, 2020; Bautista y Giorguli, 2022): Si bien el retorno individual continúa siendo masculinizado, se observa una población más heterogénea con presencia de mujeres, niños, adultos mayores y familias mixtas. Los lugares y modalidades de asentamiento también se han diversificado, además de las zonas con alta intensidad migratoria hay una relocalización hacia las zonas fronterizas, a Estados con mejores alternativas laborales y entornos más urbanizados. A pesar de que la población retornada presenta mayores niveles de escolaridad y un patrón de inserción laboral diverso, generalmente hay tendencia a mayores tasas de desempleo e informalidad que la población no migrante.

Ahora bien, si en el último quinquenio el retorno presenta una tendencia a la baja con 286 mil registros (INEGI, 2020), el interés de los actores gubernamentales, la academia y la sociedad por esta dimensión del fenómeno migratorio no debe disminuir. Si se considera el vínculo que existe entre las crisis, los cambios del ciclo económico y las políticas migratorias en Estados Unidos, los retornos voluntarios o forzados continuarán, por lo que se requiere de una política de carácter permanente.

Políticas públicas y programas sobre migración de retorno en México

Ante el panorama previamente descrito, el gobierno mexicano ha impulsado algunas iniciativas y programas dirigidos a la población retornada, aunque con resultados parciales y de corto plazo. Durante el gobierno de Felipe Calderón se creó la primera Ley de Migración y su reglamento en 2011, promovidos por colectivos migrantes, la sociedad civil organizada y la academia, en respuesta al incremento de las deportaciones y las migraciones en tránsito hacia Estados Unidos (García-Zamora y Gaspar, 2020). En consecuencia, la Ley de Población se modificó, estableciendo por primera vez las condiciones de repatriación y recepción de población mexicana, así como los mecanismos e instituciones responsables (Jacobo y Cárdenas, 2018).

En continuidad a estas acciones, Enrique Peña Nieto manifestó el interés de plasmar una perspectiva integral de la migración en el país al incorporar todas las dimensiones de la migración incluido el retorno y estableció el Programa Especial de Migración (PEM) 2014-2018. A pesar de ser una de las propuestas más completas en materia migratoria, tenía las siguientes limitaciones. De acuerdo con García-Zamora y Gaspar (2020), carecía de una visión transversal para articular políticas de desarrollo económico y migración bajo un enfoque de derechos humanos, así como de respaldo presupuestal y asistencia técnica, más su carácter no vinculante. A pesar de que el PEM desapareció con la llegada de la nueva administración hubo resultados favorables para la atención del fenómeno migratorio como el establecimiento de una agenda transnacional, propuestas metodológicas interesantes y un proceso de aprendizaje mutuo entre los participantes (García-Zamora y Gaspar, 2020).

Con la llegada de Andrés Manuel López Obrador hubo un cambio de paradigma migratorio basado en la soberanía nacional, el respeto de los derechos humanos y el diálogo con Estados Unidos y Centroamérica. Sin embargo, el Plan Nacional de Desarrollo (2019-2024) no establece acciones específicas para atender a la población retornada, ni considera la construcción de políticas sobre desarrollo y migración integrales de largo plazo que permitan incidir en las causas estructurales de la migración.

En términos generales, se enfatiza en el desarrollo de programas sectoriales y macroproyectos como el Tren Maya, el Corredor Transistmico y la Zona Libre de la Frontera Norte. Sin embargo, la posibilidad sobre un cambio real respecto al fenómeno migratorio se disipó tras las amenazas comerciales de Donald Trump ante lo que el mandatario consideró como incapacidad del gobierno mexicano por controlar la frontera sur y el avance de las caravanas migrantes. Esto ha favorecido la “migratización” de la agenda bilateral, la adopción de una política migratoria de contención y control migratorio en la frontera y la aceptación de facto como “tercer país seguro”.

De acuerdo con Corzo (2022), resulta clara la ausencia de un marco normativo general y leyes locales diseñadas específicamente para atender la dimensión del retorno, o la inclusión de un capítulo en la ley general, y a pesar de que el gobierno mexicano ha realizado esfuerzos por diseñar programas para la población de retorno (tabla 2), los resultados han sido insuficientes y su impacto no se ha podido sostener en el mediano y largo plazo, ya que su continuidad y suficiencia presupuestal está condicionada a la voluntad política y el actuar de la administración en turno.

Tabla 2. Iniciativas sobre migración de retorno en México (2010-2020)

Tipo de iniciativa	Nombre	Descripción
Programas específicos	Fondo de Apoyo al Migrante (FAM)	Apoyar a los migrantes de retorno a encontrar una ocupación dentro del mercado formal, incrementar sus opciones de autoempleo, así como fomentar la operación de albergues que los atiendan.
	Estrategia Somos Mexicanos	Brindar a la población retornada atención integral a través de un modelo interinstitucional y coordinado que contribuya en el corto plazo a su integración social, a fin de que su regreso sea digno, productivo y benéfico, en provecho del bienestar familiar y del desarrollo personal, regional y nacional.
	Estrategia Interinstitucional de Atención Integral a Familias Mexicanas Repatriadas y en Retorno	Tiene por objetivo que las personas mexicanas repatriadas al territorio nacional recuperen sus pertenencias y/o mercancías importándolos por única vez al país.
	Programa Educación Sin Fronteras	Reformar diversas disposiciones de la Ley General de Educación en beneficio de la población migrante que retorna a México, refugiados y beneficiarios de protección complementaria y busca la eliminación y simplificación de trámites.
	Construye aquí tu futuro. México te da la mano.	Beca mensual hasta por 12 meses en el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro para personas de 18 y 29 años, que regresan de Estados Unidos y Canadá y que no cuentan con empleo y estudian al momento de solicitar su registro.
	México reconoce tu experiencia	Reconocer las competencias de las personas retornadas mediante procesos de evaluación y emisión de certificados que avalen sus competencias con el objetivo de facilitar su empleabilidad.
	Herramientas para emprender en México	Plataformas virtuales de la Secretaría de Economía que ofrecen capacitaciones gratuitas, recursos de vinculación y opciones de financiamiento a personas mexicanas en situación de retorno
Programas relacionados	Programa Paisano y los Grupos Beta de Protección a Migrantes	Ofrecen orientación, supervisión, asistencia y ayuda humanitaria especializada a la población migrante; apoyo para los connacionales devueltos desde Estados Unidos en los puntos fronterizos de la zona norte.
	Guía Más vale estar preparado	Acciones de carácter orientativo para la población migrante; recomendaciones sobre los derechos de la población mexicana en Estados Unidos, qué tipo de acciones seguir en caso de ser objeto de una detención, así como orientación sobre cómo tramitar poderes notariales y transferir su patrimonio a México.
	Programa Construye en tu tierra	
	Debicuenta Migrante	Cuenta bancaria en pesos mexicanos, que se apertura solo en los módulos del Banco del Bienestar, localizados dentro de las instalaciones del Instituto Nacional de Migración (INM).
	Prevención y protección consular	Red de consulados mexicanos en Estados Unidos; Centro de Información y Asistencia a Mexicanos (CIAM).
	Servicios de salud	Declaración Ministerial de Mesoamérica sobre Salud y Migración; Ventanillas de Salud, módulos de atención en la frontera norte de carácter preventivo.
Acciones de la sociedad civil organizada	Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria (GTPM); Colectivo COMPA	Impulsar un nuevo marco normativo de movilidad humana en México y el diseño de políticas públicas sobre migración, desarrollo y derechos humanos de carácter transversal e integral.
	Deportados Unidos en la Lucha	Fundadas por migrantes deportados/retornados, activistas y académicos que, ante la carencia de políticas públicas que comprendan y atiendan las necesidades específicas de la población retornada, ofrecen acompañamiento, asesoría legal, oportunidades laborales y educativas, capacitación, apoyo emocional y psicológico y la oportunidad de desarrollar comunidad al convivir con personas que han atravesado por experiencias similares.
	Otros Dreamers en Acción ODA	
	Dream in México	
	New Comienzos	

Fuente: Elaboración propia con base en Secretaría de Gobernación (2017); Jacobo y Cárdenas (2018); Instituto Nacional de Migración (2019); Instituto de los Mexicanos en el Exterior (2016); y Unidad de Política Migratoria (2023).

Adicionalmente, los testimonios de las personas entrevistadas reflejan que estas iniciativas no tienen peso significativo en la decisión de volver al país, en principio por el carácter involuntario y forzado del retorno, pero también porque desconocen su existencia y las formas de acceder a los beneficios. Lo que refleja un problema de difusión, ya que la mayoría afirmó desconocer los programas disponibles o haber hecho uso de algún servicio gubernamental al momento de retornar. Por ende, la falta de políticas integrales, mecanismos institucionales y normativos que respondan a la diversidad de necesidades de la población retornada se traduce en múltiples obstáculos a su llegada al país para poder acceder a los mercados de trabajo, a servicios educativos, de salud y vivienda de calidad.

Barreras a la reinserción de la población de retorno en México

Es necesario considerar que, ante la ausencia de una normativa específica para la población retornada, la debilidad institucional, la complejidad burocrática y las condiciones estructurales del país que inciden en las características de los mercados de trabajo, la calidad de los servicios públicos y los niveles de cobertura, la población se enfrenta a una serie de barreras de corte estructural, institucional y específico que impiden su reinserción integral a la sociedad.

El primer obstáculo de tipo específico que enfrentan los retornados es la obtención de documentos que acrediten su identidad como mexicanos. La constancia de repatriación otorgada por el Instituto Nacional de Migración funciona como documento de identidad temporal y permite la posterior obtención de la credencial del Instituto Nacional Electoral y el acta de nacimiento (INM, 2019), documentos esenciales para acceder a empleos formales y seguridad social. Sin embargo, presenta dos limitantes: la primera, es que tiene una vigencia de 365 días e indudablemente muchas personas aún necesitan asistencia después de este tiempo; la segunda, es que se expide únicamente a aquellas personas que fueron recibidas por una autoridad migratoria como consecuencia de una deportación, excluyendo a quienes que regresaron voluntariamente o por motivos de reunificación familiar, complejizando “el retorno transgeneracional forzado” (Manchinelly y Morales, 2022).

En materia de reinserción laboral se enfrentan a un mercado de trabajo caracterizado por la precariedad y los bajos salarios, trabajos eventuales o inestables, deficiente o nula protección social, con tendencia a la informalidad y a la discriminación salarial por género (Castañeda *et al.*, 2018; Manchinelly y Morales, 2022). Asimismo, la diferencia significativa de las estructuras económicas y la fuerza productiva entre México y Estados Unidos dificulta la transferencia de habilidades y conocimientos especializados obtenidos en el extranjero, provocando procesos de descalificación y subutilización (Martinaitis y Antanavičius, 2020). La acreditación de experiencia laboral o certificación educativa en Estados Unidos no garantiza la obtención de un empleo competitivo, por lo que, una parte considerable termina en la informalidad, derribando la visión tradicionalista/funcionalista del retorno exitoso que cuenta con capital económico suficiente para emprender o desarrollar proyectos productivos en sus comunidades de origen (Masferrer y Denier, 2022).

Respecto a las cuestiones de salud, es fundamental considerar que “los efectos acumulativos de la discriminación o de vivir con miedo frente a una eventual deportación, repercuten perjudicialmente en la salud de las familias migrantes y en las comunidades receptoras” (Castañeda *et al.*, 2018: 4). Ante el deterioro de su capital de salud presentan necesidades diversas de atención relacionadas con enfermedades crónico-degenerativas, padecimientos infecto-contagiosos, infecciones de transmisión sexual, problemas de salud mental y adicciones. Sin embargo, a su llegada se encuentran con un sistema de salud complejo y con una estructura fragmentada que no favorece la cobertura integral y permanente, insuficiencia de clínicas y centros de salud, así como escasez de recursos humanos y materiales (medicinas y material hospitalario).

Si a esta situación se suman las condiciones de vulnerabilidad y precariedad laboral, los altos costos de los servicios de salud privados, la falta de historial crediticio, los retos lingüísticos y culturales, las redes sociales debilitadas y la estigmatización (Castañeda *et al.*, 2022), las consecuencias son el retraso u omisión en el diagnóstico y atención de las enfermedades que padecen, invisibilidad y subregistro, atención segmentada y

la cobertura parcial de sus padecimientos. En este sentido, la mayoría de las personas entrevistadas refieren que no hicieron uso de los servicios de salud pública, ya sea por desconocimiento de los procedimientos de afiliación, la complejidad burocrática o por la informalidad de sus empleos, recurriendo a los servicios de orientación médica que ofrecen las farmacias o en última instancia a los servicios privados.

En cuestiones educativas, la reinserción e inclusión de las personas retornadas está determinada por el curso de vida, su trayectoria migratoria, las certificaciones obtenidas en Estados Unidos, el nivel educativo, el grupo de edad al que pertenece, el tipo de localidad en la que se asiente (urbana/rural), el modelo educativo y las estrategias pedagógicas nacionales (Vargas y Aguilar, 2020). En este sentido, las barreras que enfrenta la población retornada son de corte estructural, social y cultural (Manchinelly y Morales, 2022).

Dentro de las primeras, destaca la infraestructura y organización del Sistema Educativo, limitada asignación presupuestal, saturación de cupos, insuficiencia de maestros y escuelas, complejidad burocrática para la revalidación de estudios y los condicionantes económicos. A nivel socio-cultural, sobresalen los desfases curriculares entre los sistemas educativos de México y Estados Unidos, las barreras idiomáticas y la falta de docentes bilingües con pedagogía intercultural, los prejuicios nacionalistas, así como la falta de conexiones y los cambios en las dinámicas familiares (Vargas, 2022). La conjugación de estos factores produce efectos en la población retornada en función de la edad y el nivel educativo. Entre los menores y adolescentes provoca deserción y rezago escolar, repetición, dificultades en el aprendizaje y bajo rendimiento, invisibilidad y constante movilidad escolar (Amparo, 2017). En la población adulta, destaca la complejidad burocrática para reconocer y validar sus conocimientos, lo que impacta en la posibilidad de conseguir empleo competitivo y formal o en la continuidad de los estudios.

En materia de vivienda la accesibilidad está determinada por las estrategias de retorno, la capacidad de reorganización familiar y la existencia de redes de apoyo, así como con los niveles de urbanización y las características del mercado de vivienda en México (Rodríguez, 2022). Si bien las condiciones han mejorado al alinearse a estándares internacionales y las diferencias materiales entre hogares con/sin presencia de personas migrantes son mínimas, las barreras se relacionan con la ausencia de programas que consideren la especificidad del tipo de retorno (individual, familiar, voluntario, forzado), la falta de documentación e historial crediticio, limitaciones laborales e insuficiencia de recursos, y falta de esquemas de financiamiento acordes a esta población.

En este sentido, la población retornada para solventar el acceso a la vivienda depende de su capacidad económica y la fortaleza de sus redes de apoyo (familia/amigos). En el contexto de un retorno forzado, en condiciones de pobreza y sin redes sociales, el escenario será complejo. Caso contrario se dará en aquel retorno planeado con anticipación, con recursos suficientes y apoyo familiar (Manchinelly y Morales, 2022). Por ejemplo, en el caso de las personas entrevistadas que fueron deportadas, el señalamiento recurrente fue que la falta de documentos de identidad les impide alquilar una vivienda digna, ya que no pueden tener acceso a otros requisitos solicitados como comprobante de domicilio, cartas de recomendación o avales, por lo que, en ocasiones sus procesos de arrendamiento son más informales o viven en condiciones menos favorecedoras.

En suma, la población retornada no sólo se enfrenta a la ausencia de un marco normativo y una política pública de carácter específico, a la descoordinación entre los niveles de gobierno, a la falta de capacitación y sensibilización de los funcionarios, el exceso de corrupción y una cultura burocrática, sino que también tiene que soportar la continua reproducción de los estereotipos y estigmas asociados a las personas migrantes.

Al respecto, los testimonios refieren que no hay voluntad política y capacidad institucional para atender sus demandas, consideran que no son valorados ni se les reconocen sus derechos más fundamentales. Argumentan que han sido funcionales para la economía estadounidense al aportar con su trabajo y a la economía nacional a través del envío de remesas, y no es posible que no reciban atención a su llegada ni se les reconozca su experiencia laboral o bagaje cultural. En este sentido, el fracaso en la reinserción laboral y social de esta población puede generar procesos de re-emigración en busca de mejores oportunidades laborales y condiciones de vida. No obstante, la mayoría de las personas entrevistadas señalaron que, si bien Estados Unidos no es una opción, desean ejercer su derecho a la libre circulación sin el constante acecho de las autoridades migratorias y sin estar condicionadas a privilegios económicos.

Propuesta de política pública para la atención de la población retornada en México

Respecto al diseño de políticas públicas enfocadas en atender los procesos de movilidad humana, es imprescindible considerar el carácter complejo y multidimensional del fenómeno migratorio, así como su tendencia creciente. Como se señaló al inicio de este trabajo, los cambios que produce el sistema capitalista han impulsado el desplazamiento de millones de personas y han inducido visiones contradictorias en el paradigma de gobernabilidad de las migraciones. Si en un extremo, los países del Norte global instrumentan medidas altamente restrictivas y selectivas bajo una visión de seguridad nacional, en el otro, los Organismos Internacionales, promueven un enfoque basado en los derechos humanos de las personas migrantes y en la generación de instrumentos para hacer de la movilidad humana un proceso seguro, ordenado y regular.

Sin embargo, la gran mayoría de los gobiernos de los países expulsores, han fracasado en su intento de generar políticas públicas que hagan frente a las causas estructurales de la migración y en garantizar los derechos humanos, sociales y económicos de las personas migrantes a través de una política integral que atienda la totalidad de dimensiones implicadas en los procesos de movilidad humana, incluido el retorno.

A continuación, se presentan una serie de acciones de política pública para apoyar la reinserción económica, social y política de la población retornada bajo un enfoque estratégico y de derechos humanos. Las recomendaciones están alineadas al ciclo de política pública (Lasswell, 1951; Méndez, 2020): problematización, diagnóstico, objetivos/estrategias, implementación y evaluación; y enfatizan en una serie de elementos mínimos a contener para garantizar su eficacia: a) interacción coordinada entre actores e instituciones de los tres niveles de gobierno, b) armonización de la estructura normativa, administrativa y operativa, c) apoyo político y presupuestal, asistencia técnica y supervisión, d) garantizar la calidad metodológica y los mecanismos de evaluación, y e) una cultura política y jurídica de no discriminación, reciprocidad, transitoriedad, inclusión y protección efectiva.

El diseño de una política pública inicia con la problematización, es decir, cuando el Estado identifica y reconoce determinada situación como un problema que requiere de intervención pública. En este sentido, los actores gubernamentales deben asumir que ante el incremento de las políticas restrictivas/selectivas, la hiperpolitización negativa de la migración y la recurrencia de crisis de carácter múltiple, los retornos “voluntarios” o forzados continuarán. Por lo tanto, la migración de retorno es un asunto público que requiere atención e intervención. La primera recomendación es establecer una relación lógica y dinámica entre el asunto público, sus factores y las posibles alternativas (tabla 3).

Tabla 3. Recomendaciones para una estructuración adecuada del problema

Problematización
• Reconocer que la movilidad humana no es un fenómeno aislado de las dinámicas nacionales e internacionales. • Considerar que el origen, tránsito, destino y retorno de población forma parte un proceso migratorio. • Identificar las causas estructurales y los diferenciales económicos, demográficos, sociales que orientan y consolidan la conformación de un determinado patrón migratorio. • Ubicar el asunto público dentro una agenda, ya sea nacional, regional, internacional o transnacional. • Reflexionar qué papel juega la dinámica organizacional de los migrantes para hacer escuchar sus demandas e incidir en el proceso de formulación de políticas públicas.

Fuente: Elaboración propia.

Avanzando en el proceso, un diagnóstico adecuado es fundamental para incidir en un problema público. La información analizada permite señalar que, generalmente los diagnósticos no se basan en las causas estructurales de la migración; en las políticas migratorias de los países de destino y la evolución de sus economías; y tampoco considera la heterogeneidad de la población retornada, los capitales con los que cuenta y las diferentes potencialidades derivadas de los proyectos migratorios que emprendieron en el extranjero, así como sus condiciones específicas y niveles de vulnerabilidad que

requieren distintas formas de intervención. Por lo tanto, la mayoría de las veces no hay correlación entre la forma que el Estado concibe el problema y los procedimientos/mecanismos empleados para resolverlo. Bajo esta premisa, resulta esencial que los diagnósticos además de considerar lo ya señalado, partan de los siguientes puntos (tabla 4) para ir perfilando una política de retorno multinivel en su implementación, orientada por objetivos, metas e indicadores claros.

Tabla 4. Recomendaciones para el diagnóstico de la migración de retorno en México

Diagnóstico
• Realizar una revisión de los programas y acciones que se han generado para atender a la población retornada y que se encuentran vigentes, identificar los que han funcionado correctamente para darles continuidad, los que son susceptibles de ser mejorados o adaptados y los que deben ser finalizados o descartados. • Evaluar los recursos materiales, financieros, técnicos y humanos con los que se cuenta para dar atención y solventar los requerimientos de la población retornada. • Emplear instrumentos y técnicas que permitan una mejor comprensión y aproximación a la problemática para la posterior generación de alternativas. • Contar con cifras confiables y actualizadas que permitan la construcción de bases de datos y trayectorias históricas para conocer la intensidad y evolución de la población retornada. • Crear un sistema nacional de estadística sobre migración.

Fuente: Elaboración propia.

Una vez que se ha hecho la estructuración del problema y el diagnóstico, es momento de decidir sobre los objetivos y el conjunto de estrategias que constituirán el eje central de la política pública, es decir, la formulación. Por lo tanto, la política de retorno debe formar parte de una política migratoria que a su vez esté alineada a la estrategia nacional de desarrollo, orientada al fortalecimiento de la industria nacional, el mercado interno y la creación de empleos, para incidir sobre factores que provocan la migración de personas.

El objetivo central de la política de retorno debe ser garantizar el acceso a las personas retornadas al conjunto de servicios básicos para promover su reinserción y asentamiento; promover y vigilar el cumplimiento de sus derechos humanos, así como generar incentivos reales para su regreso. Por consiguiente, las estrategias implicadas en la política de retorno deben enfocarse en atender los rubros de identidad, trabajo, vivienda, educación, salud y sus impactos (tabla 5), por estar relacionados con las principales barreras de reinserción que enfrentan esta población a su regreso.

Tabla 5. Recomendaciones materia de identidad, trabajo, vivienda, educación y salud para el diseño de objetivos y estrategias enfocadas en la población de retorno

Diseño de objetivos y estrategias	
Identidad	• Garantizar el acceso a la identidad de las personas que retornan bajo cualquier circunstancia. • Crear mecanismos para identificar a aquellas personas que regresan por sus propios medios y no son recibidas por las autoridades migratorias. • Homologar los trámites administrativos mediante la creación de una plataforma digital que reúna la información de los migrantes de retorno a través de un registro único y que sea alimentada por las diferentes instancias que brindan servicios a la población retornada. • Dar seguimiento a su situación y evaluar el alcance las acciones diseñadas para su atención. • Fortalecer el trabajo de la red de consulados para acercar los servicios de registro civil en el exterior.
Trabajo	• Anclar la política de retorno a las estrategias nacionales de desarrollo económico tanto a nivel sectorial como regional, para incentivar la creación de empleos a través de programas que no solamente incidan en sus necesidades inmediatas, sino que les permita hacer planes a mediano y largo plazo. • Reconocer a los migrantes de retorno como población económicamente activa. • Canalizar el uso estratégico y productivo de las remesas. • Adoptar un enfoque de retribución y reciprocidad, en un esfuerzo por erradicar la noción de “apoyo” de los programas asistencialistas y reivindicar a la población migrante, al reconocer el valor de su trabajo. • Favorecer la inclusión laboral, económica y financiera a través de mecanismos de financiamiento para la generación de proyectos productivos y así potenciar su papel como promotores del desarrollo en sus comunidades de origen. • Crear un programa de microcréditos orientados a emprendimientos asociativos o individuales en un marco de la economía social y solidaria.

Trabajo	- Incrementar el monto de los créditos y reducir la tasa de interés a un dígito, así como generar incentivos y facilidades para importar los elementos necesarios para la operación de sus negocios. - Conformar un directorio de empleadores de migrantes de retorno que permita coordinar las bolsas de trabajo a nivel local, estatal y nacional, y que funcione a través de estímulos para incentivar su contratación. - Crear, fortalecer o adecuar los programas que apoyen el reconocimiento y certificación de competencias adquiridas en el extranjero, con el objetivo de obtener un empleo similar al que desempeñaban en los países de destino y evitar la subutilización de habilidades y conocimientos con las que cuentan las personas retornadas.
Vivienda	- Vincular el fenómeno migratorio al Plan Nacional de Vivienda. - Orientar las estrategias a la cobertura de necesidades de asistencia inmediata o temporal y a mediano/largo plazo que fomenten el acceso a la vivienda en propiedad. - Establecer tiempos de estancia razonables y acompañamiento para las personas que no cuentan con una vivienda, mientras generan condiciones propicias para alquilar o acceder a un espacio propio. - Desarrollar un protocolo nacional de atención en albergues a personas retornadas, con prácticas estandarizadas de acuerdo con los distintos perfiles, condiciones seguras de recepción y acompañamiento. - Crear un sistema de subsidios y financiamiento con tasas de interés preferenciales que permita la adquisición, ampliación o mejoramiento de la vivienda, y que su otorgamiento no esté asociado únicamente en a prestaciones laborales. - Evitar la condicionalidad de los apoyos a la existencia previa de una propiedad o el vínculo familiar.
Salud	- Reconocer a la población retornada con un nuevo foco de atención y realizar un esfuerzo serio por evaluar y diagnosticar las condiciones de salud en las que regresan y sus implicaciones presupuestales. - Crear un programa de salud integral para personas retornadas y sus familias con criterios diferenciados y acciones específicas acordes con la diversidad de perfiles de esta población que les permita el acceso a servicios médicos, quirúrgicos, hospitalarios y farmacéuticos con un contenido mínimo de gratuidad. - Garantizar el acceso a servicios de salud mental y seguimiento adecuado de estos casos en el corto y mediano plazo. - Brindar asistencia psicológica y apoyo emocional en el momento de la repatriación y en los meses subsiguientes, que permita afrontar los “duelos migratorios”. - Fortalecer y/o crear programas binacionales de salud bajo un esquema colaborativo con los países de destino, con el objetivo de mejorar las condiciones de salud de las personas migrantes viviendo en el exterior a través de la detección oportuna de enfermedades, servicios de orientación, prevención y asistencia. - Generación de mecanismos efectivos de repatriación de personas con enfermedades graves que requieren ser canalizados hacia las instituciones de salud en los países de origen para su atención oportuna. - Crear un centro de investigación en materia de salud y migración, con la participación de instituciones del sector salud, los sistemas nacionales de investigación y las instituciones educativas. - Contar con personal médico con competencias bilingües y sensibilidad cultural.
Educación	- Garantizar el acceso, nivelación y permanencia de las personas retornadas al sistema educativo en cualquiera de sus niveles de acuerdo con la normativa vigente. - Crear un protocolo de bienvenida que brinde orientación sobre los ambientes educativos a los que se están insertando. - Flexibilizar los procesos de homologación, revalidación y certificación de estudios realizados en el extranjero, así como crear mecanismos para el reconocimiento de los estudios previos a la experiencia migratoria. - Realizar campañas de difusión con la información necesaria para ingresar a los sistemas educativos de los países de origen (documentación, características de los sistemas educativos, alternativas educativas, becas, etc.), a través de la red de consulados en el exterior y en colaboración con los gobiernos de los países de destino. - Sensibilizar y capacitar continuamente a directivos y personal docente, particularmente en el nivel básico y medio superior, para promover una mejor comprensión de la situación que enfrentan las personas migrantes en sus procesos de movilidad y reducir las diferencias socioculturales en los contextos escolares. - Brindar una experiencia formativa a los docentes desde una perspectiva pedagógica intercultural y promover el bilingüismo/multilingüismo. - Crear un programa de becas para personas retornadas y mecanismos para su monitoreo. - Promover el acercamiento y colaboración del sector empresarial, las instituciones educativas y las autoridades gubernamentales para apoyar la formación y el desarrollo profesional de la población retornada.

Fuente: Elaboración propia.

Establecidos la orientación, el objetivo general, las acciones y estrategias contenidas en la política pública, es momento de dar paso a la implementación. De acuerdo con Méndez (2020), en Latinoamérica, generalmente los procesos de implementación se alejan de lo establecido inicialmente debido a que las personas encargadas de ejecutar dichas acciones no participaron en las fases iniciales y adicionalmente las decisiones se llevan a cabo de forma centralizada. Tomando en consideración estos aspectos (tabla 6), es preciso reiterar que el retorno es un proceso que se da por etapas, por lo tanto, la implementación no debe limitarse a un momento o servicio específico, la intervención debe ser continua.

Tabla 6. Recomendaciones para la implementación de la política de retorno en México

Implementación
• Considerar distintos niveles y momentos de intervención; plazos definitivos para armonizar de ser necesario la estructura normativa, administrativo y operativa en materia de migración de retorno; y la interacción coordinada entre actores e instituciones de los tres niveles de gobierno. • Proporcionar apoyo político y presupuestal suficiente, promover un entorno de confianza y profesionalismo entre los actores involucrados a través de mecanismos para el diálogo, para evitar deficiencias en la comunicación o interpretación de los objetivos a cumplir. • Brindar capacitación y sensibilización constante a los servidores públicos, antes y durante la implementación. • Realizar seguimientos y evaluaciones al desempeño de los funcionarios públicos. • Incrementar la difusión de los programas para personas retornadas a través de la red de consulados en el exterior. • Crear un sitio web que reúna información clara, breve y precisa sobre la totalidad de apoyos existentes, la forma de acceder a ellos y un directorio de instituciones, preferentemente en idioma español e inglés. • Realizar campañas bilingües a través de medios convencionales y redes sociodigitales.

Fuente: Elaboración propia.

Una vez que se ha implementado la política pública, llega el momento de la evaluación. Si bien suele realizarse en la fase final, es recomendable que se lleve a cabo cuando la implementación está en un estado avanzado. Sin embargo, en América Latina la cultura de evaluación está muy poco arraigada (Méndez, 2020). Una evaluación deficiente o la ausencia de esta puede generar consecuencias negativas para alcanzar los resultados inicialmente establecidos o para legitimar una iniciativa que no está contribuyendo al cumplimiento del objetivo para el que fue diseñada. Para disminuir los niveles de fracaso de la política pública es preciso fomentar una cultura de rendición de cuentas (tabla 7). El acercamiento y análisis a las iniciativas generadas para atender el retorno y las entrevistas realizadas, permitió identificar que una cantidad considerable de programas gubernamentales no cuentan con mecanismos de evaluación o están exentos de un mecanismo de monitoreo constante. Por lo tanto, se sugiere lo siguiente:

Tabla 7. Recomendaciones para la evaluación de la política de retorno en México

Evaluación
• Crear una institución especializada conformada por comisiones interinstitucionales, que permita asegurar la evaluación y seguimiento de los programas contenidos en la política de retorno. • Incorporar evaluadores externos. • Implementar una evaluación de progreso, debido a que la política de retorno requiere de retroalimentación permanente y adaptación constante de las distintas fases. • Este tipo de evaluación implica: a. La correcta aplicación de recursos presupuestales (auditoría contable) b. El apego a los procesos, estructuras y normas c. El logro de metas en función de la calendarización establecida.

Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, es importante señalar que, si bien la voluntad política es importante, no lo es todo. No es suficiente con que los actores gubernamentales tengan buenas intenciones, diseñar e implementar una política pública requiere de estrategias concretas, suficiencia presupuestal y mecanismos efectivos de evaluación, así como desarrollarse en el marco de un enfoque estratégico, realista y crítico, que considere los contextos nacionales e internacionales, la complejidad del fenómeno migratorio y la especificidad de la migración de retorno.

Conclusiones

El análisis previo permite concluir que en el país hay una escasa centralidad del tema migratorio en la agenda nacional y el Estado sigue sin reconocer su responsabilidad para retener a la población en el país y reintegrar a los migrantes de retorno, lo que ha contribuido a la ausencia de un marco normativo específico, al carácter marginal y reactivo de la política de retorno y al diseño de programas de corte asistencial y corporativista sin resultados en el largo plazo.

Adicionalmente, los actores gubernamentales han subestimado el potencial de colaboración y capacidad de agencia de las personas retornadas para generar propuestas innovadoras de política pública que se centren en sus necesidades reales. No sólo han vivido de primera mano este proceso, algunas también han sido activistas en Estados Unidos, conocen sus derechos y están dispuestos a luchar por ellos. Por lo que incluir a las personas retornadas en el diseño de la política de retorno debe ser fundamental, reconocerlos como sujetos de derecho y económicamente activos, promover espacios de diálogo y robustecer sus plataformas de organización.

Finalmente, la policrisis global por la que está atravesando la humanidad ha contribuido a elevar los niveles de desprotección y desposesión de derechos de las poblaciones migrantes y a exacerbar las actitudes racistas y xenófobas polarizando cada vez más a las poblaciones. En este sentido, es obligatorio realizar una reflexión profunda sobre la funcionalidad de las fronteras, proponer nuevas formas de hacer política y economía, así como construir nuevas solidaridades migrantes. Pues como señala Parker (1994), “la libertad y los derechos están en los corazones y en las vidas de las personas, no en la constitución ni en las leyes”.

Referencias

- Amparo, Y. (2017). *Programa Binacional de Educación Migrante, Informe completo*. Disponible en <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/133286/yara.pdf>.
- Antunes, R. (2014). La nueva morfología del trabajo y sus principales tendencias: Informalidad, infoproletariado, (in)materialidad y valor. En J. Estrada (ed.), *América Latina en medio de la crisis mundial : trayectorias nacionales y tendencias mundiales* (pp. 17-36). Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Aragón, A.M. y Salgado, U. (2014). Nuevo patrón migratorio bajo el contexto de la crisis. En A. M. Aragón (ed.), *Crisis económica y migración ¿Impactos temporales o estructurales?* (pp. 156-172). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Armendares, P. y Moreno Brid, J. (enero-abril de 2019). La política migratoria de Trump: antecedentes y consecuencias para los migrantes mexicanos y sus comunidades. *México y la Cuenca del Pacífico*, 8(22), 9-31. Disponible en <http://www.mexicoylacuencadelapacifico.cucsh.udg.mx/index.php/mc/article/view/606/736>
- Bautista, A. y Giorguli, S. (2022). Estampas del retorno: un análisis de las tendencias estatales de 1990 a 2015. En Giorguli, S. y Bautista, A. (coords.). *Derechos fragmentados. Acceso a derechos sociales y migración de retorno a México* (pp. 178-220). México: El Colegio de México.
- BBVA Research (noviembre de 2009). Situación Migración México. Fundación. BBVA Disponible en https://www.bbvarsearch.com/wpcontent/uploads/migrados/0911_SituacionMigracionMexico_02_tcm346-206121.pdf.
- BBVA Research (2020). *Anuario de Migración y Remesas México 2020*. Fundación BBVA Bancomer. Disponible en https://www.bbvarsearch.com/wpcontent/uploads/2020/10/Anuario_Migracion_y_Remesas_2020.pdf.
- Bustamante, J. (1996). *El marco teórico-metodológico de la circularidad migratoria: su validación empírica*. Baja California: El Colegio de la Frontera Norte.
- Casilda, R. (2019). *Capitalismo, crisis y reinversión*. Madrid: Tirant Humanidades.
- Castañeda, X., Castañeda-Camey, N., Díaz, V., Ruíz, C. y Alonzo, O. (septiembre 2018). Salud y derechos de los migrantes mexicanos retornados. Seguridad o desconsuelo. Notas para la reinserción de los retornados. Disponible en https://migracionderetorno.colmex.mx/wpcontent/uploads/2019/02/PB_4_salud.pdf
- Castañeda-Camey, N., Castañeda, X. y Díaz, V. (2022). Salud y derechos de los migrantes mexicanos retornados: barreras, acciones y oportunidades. En Giorguli, S. y Bautista, A. (coords.). *Derechos fragmentados. Acceso a derechos sociales y migración de retorno a México* (pp. 178-220). México: El Colegio de México.
- Corzo, E. (2022). Diseño normativo de la migración de retorno. En Giorguli, S. y Bautista, A. (coords.). *Derechos fragmentados. Acceso a derechos sociales y migración de retorno a México* (pp. 268-304). México: El Colegio de México.
- Dabat, A. (2009). La globalización y el carácter de las nuevas migraciones internacionales. En A. M. Aragón y B. Rubio (eds.), *Nuevas causas de la globalización en México en un contexto de globalización: tendencias y perspectivas a inicios del nuevo siglo* (pp. 17-38). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Duménil, G. y Lévy, D. (2015). *La gran bifurcación. Acabar con el neoliberalismo*. Argentina: Katz Editores.
- Durand, J. (2016). *Historia mínima de la migración México-Estados Unidos*. México: El Colegio de México.

- Glaser, B. y Strauss, A. (1967). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Londres: Aldine. Disponible en http://www.sxf.uevora.pt/wp-content/uploads/2013/03/Glaser_1967.pdf
- Harvey, D. (2021). *Espacios del capitalismo global. Hacia una teoría del desarrollo geográfico desigual*. Madrid: Ediciones Akal.
- Hjorth, S. (2011). Espacio y flujos migratorios trasregionales en el marco de la globalización. En A. M. Aragonés (ed.), *Mercados de trabajo y migración internacional* (pp. 311-340). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- García-Zamora, R. y Gaspar, S. (2020). *Migración y Desarrollo Económico Grietas en la Cuarta Transformación en México 2018-2024*. Reino Unido: Transnational Press London.
- Gascón, P. (2008). La economía del conocimiento o la reinención del capitalismo. *Revista Veredas*, 9(17), 7-30. Disponible en <https://biblat.unam.mx/es/revista/veredas/articulo/la-economia-del-conocimiento-o-la-reinencion-del-capitalismo>
- Instituto Nacional de Estadística y Censos (2010). Censo de Población y Vivienda 2010. Disponible en <https://www.ecuadorencifras.gob.ec/base-de-datos-censo-de-poblacion-y-vivienda/>
- Instituto Nacional de Migración (2 de julio 2019). Inicia Instituto Nacional de Migración Programa Temporal de Retorno Voluntario. INM. Disponible en <https://www.gob.mx/inm/prensa/inicia-instituto-nacional-de-migracion-programa-temporal-de-retorno-voluntario-207368?idiom=es>
- Instituto de los Mexicanos en el Exterior (24 de noviembre 2016). Ventanilla de Salud. IME. Disponible en <https://www.gob.mx/ime/acciones-y-programas/ventanilla-de-salud>
- Jacobo, M. y Cárdenas, N. (abril de 2018). Los retornados: ¿Cómo responder a la diversidad de migrantes mexicanos que regresan de Estados Unidos? Centro de Investigación y Docencia Económicas. Disponible en <https://mig-dep.colmex.mx/publicaciones/DPM-01.pdf>
- Kearny, M. (1995). The local and the global: the anthropology of globalization and transnationalism. *Annual Review of Anthropology*, (24), 247-265.
- Lasswell, H. D. (1951). The Policy Orientation. In D. Lerner y H. Lasswell (eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method* (pp. 3-15). Stanford University Press.
- Levine, E. (julio-septiembre de 2015). ¿Por qué disminuyó la migración México-Estados Unidos a partir de 2008? *Problemas del Desarrollo*, 46(182), 9-41.
- Li, J., Salgado, A. y Serrano, C. (23 de mayo 2016). Situación Migración México. Primer Semestre 2016. Disponible en https://www.bbvaesearch.com/wpcontent/uploads/2016/05/1605_SitMigracionMexico_1S16.pdf
- Manchinelly, D. y Morales, X. (2022). Migración de retorno, derechos sociales y desafíos institucionales: un estudio de caso en cuatro entidades mexicanas. En Giorguli, S. y Bautista, A. (coords.). *Derechos fragmentados. Acceso a derechos sociales y migración de retorno a México* (pp. 305-494). México: El Colegio de México.
- Masferrer, C. y Denier, N. (2022). Desafíos en materia laboral: (re)integración económica de migrantes mexicanos que regresaron de Estados Unidos. En Giorguli, S. y Bautista, A. (coords.). *Derechos fragmentados. Acceso a derechos sociales y migración de retorno a México* (pp. 139-177). México: El Colegio de México.
- Martinaitis, Ž., Christenko, A. y Antanavičius, J. (2020). Upskilling, Deskilling or Polarisation? Evidence on Change in Skills in Europe. *Work, Employment and Society*. <https://doi.org/10.1177/0950017020937934>
- Méndez, J. L. (2020). *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Núñez, G. y Heyman, J. (2007). Entrapment Processes and Immigrant Communities in a Time of Heightened Border Vigilance. *Human Organization*, 66(4), 354-365. Disponible en <https://www.jstor.org/stable/44127414>
- Parker, R. (1994). *Here, the people rule. A constitutional populist manifesto*. Estados Unidos: Harvard University Press.
- Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Diario Oficial de la Federación. 12 de julio de 2019. (México). Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- Programa Especial de Migración 2014-2018. Diario Oficial de la Federación. 30 de abril de 2014. Disponible en https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343074&fecha=30/04/2014
- Rodríguez, A. (2022). Migración de retorno y el derecho a la vivienda. En Giorguli, S. y Bautista, A. (coords.). *Derechos fragmentados. Acceso a derechos sociales y migración de retorno a México* (pp. 221-267). México: El Colegio de México.
- Sassen, S. (2015). *Losing Control? Sovereignty in the Age of Globalization*. Columbia: University Press.
- Secretaría de Gobernación (2017). Prontuario sobre Migración Mexicana de Retorno. Centro de Estudios Migratorios. Disponible en https://portales.segob.gob.mx/work/models/PoliticaMigratoria/CEM/Investigacion/Prontuario_ret.pdf
- Suárez, P. (2016). Comunidades Seguras (S-Comm): un balance sobre la política pública migratoria y el fenómeno de la deportación en la primera administración de Barack Obama (2008-2012). En E. Levine, S. Núñez y Verea (eds.). *Nuevas experiencias de la migración de retorno* (pp. 25-42). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Trotsky, L. (2018). *El capitalismo y sus crisis*. Buenos Aires: Ediciones IEPs.

- Unidad de Política Migratoria (2023). Micrositio Migración de Retorno. Disponible en <http://www.politicamigratoria.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/BienvenidosAcasa>.
- Valenzuela, J. (1996). Estrategias de desarrollo: vigentes y alternativas. *Revista Iztapalapa* (38), 129-156. Disponible en <https://revistaiztapalapa.izt.uam.mx/index.php/izt/article/view/1287/1445>.
- Vargas, E. (2022). Los desafíos para la integración escolar de los migrantes de Estados Unidos a México. En Giorguli, S. y Bautista, A. (coords.). *Derechos fragmentados. Acceso a derechos sociales y migración de retorno a México* (pp. 153-176). México: El Colegio de México.
- Vargas, E. y Aguilar, R. (2020). School Integration of Migrant Children from the US to Mexico in a Border Context. *International Migration*, 58(5), 220-234.
- Verea, M. (2012). Aproximaciones teóricas para entender las políticas migratorias restrictivas y los sentimientos antiinmigrantes en el siglo XXI. En M. Verea (ed.). *Políticas y sentimientos antiinmigrantes en América del Norte y la Unión Europea* (pp. 39-62). México: CISAN-UNAM.
- Verd, J. M. y Lozares, C. (2016). *Introducción a la Investigación Cualitativa. Fases, métodos y técnicas*. Madrid: Síntesis.