



Año 15, número 1, enero-junio de 2020  
Year 15, Issue 1, January-June 2020

Consulte nuestra página: [www.revistanorteamerica.unam.mx](http://www.revistanorteamerica.unam.mx)



© Universidad Nacional Autónoma de México  
*Norteamérica, Revista Académica del CISAN-UNAM*, año 15, número 1

**Universidad Nacional Autónoma de México**

Enrique Luis Graue Wiechers  
**Rector/President**

Guadalupe Valencia García  
**Coordinadora de Humanidades/Coordinator of Humanities**

Graciela Martínez-Zalce Sánchez  
**Directora del CISAN/CISAN Director**

**Cuidado de la edición/  
Associate Managing Editor**  
Teresita Cortés Díaz

**Corrección de estilo en inglés/  
English Copyeditor**  
Heather Dashner Monk

**Corrección de estilo/Copyediting**  
Teresita Cortés Díaz,  
Ana Luna, Astrid Velasco Montante

**Diseño gráfico/Graphic Design**  
Patricia Pérez Ramírez

**Formación y captura/  
Typesetting and Lay-out**  
María Elena Álvarez Sotelo

**Ventas y circulación/  
Sales and Circulation**  
Cynthia Creamer Tejeda

*Norteamérica, Revista Académica del CISAN-UNAM*, está incluida en el Sistema de Clasificación de Revistas Mexicanas Científicas y Tecnológicas del Conacyt y en los siguientes índices internacionales: SCOPUS, LATINDEX, CLASE, HELA, REDALYC, SCIELO y AISP-IPSA.

*Norteamérica, Revista Académica del CISAN-UNAM* es una publicación semestral editada por el Centro de Investigaciones sobre América del Norte, de la Universidad Nacional Autónoma de México (CISAN-UNAM). ISSN: 1870-3550. Certificado de Licitud de Título núm. 13961. Certificado de Licitud de Contenido núm. 11264, ambos expedidos por la Secretaría de Gobernación. Reserva al Título en Derechos de Autor, núm. 04-2005-061012425300-102, expedida el 10 de junio de 2005 por la Dirección General de Derechos de Autor de la Secretaría de Educación Pública. Editora responsable: Astrid Velasco Montante. Toda correspondencia deberá enviarse al CISAN, Torre II de Humanidades, pisos 1, 7, 9 y 10, Ciudad Universitaria, c.p. 04510, Ciudad de México, Teléfono 5623-03-03, fax 5550-03-79, e-mail: <namerica@unam.mx>. Suscripciones: en México por un año (dos números) \$200.00 m.n., por dos años (cuatro números) \$320.00 m.n. Números sueltos: \$100.00 m.n., cada uno. En Estados Unidos: suscripción por un año \$26.00 U.S. dlls. Números sueltos: \$13.00 U.S. dlls. En Canadá, suscripción por un año \$34 U.S. dlls. Números sueltos: \$17 U.S. dlls. En América Latina, suscripción por un año \$34 U.S. dlls. Números sueltos: \$18 U.S. dlls. Resto del mundo: suscripción por un año \$48 U.S. dlls. Números sueltos: \$28 U.S. dlls. (incluye gastos de envío). La distribución está a cargo del Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM, Torre II de Humanidades, pisos 1, 7, 9 y 10, Ciudad Universitaria, c.p. 04510, Ciudad de México. Tiraje: 200.

Está estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de cualquier contenido tanto en medios impresos, electrónicos o mediante reprografía, sin el permiso expreso y por escrito de los editores. No se devolverán originales no solicitados. Las opiniones vertidas en los artículos son de la exclusiva responsabilidad de sus autores. *Norteamérica*, año 15, núm. 1, se terminó de imprimir en el mes de julio de 2020 en Ultradigital Press, S.A. de C.V., Centeno 195, Col. Valle del Sur, Iztapalapa, C.P. 09810, Ciudad de México. Se utilizó papel cultural de 90 gramos. Impreso en Digital.



## Índice / Table of Contents

	ENSAYOS / ESSAYS	7
<p style="text-align: center;">El ACAAN y sus instituciones como catalizadores de la gobernanza ambiental en México: del TLCAN al T-MEC <i>The NAAEC and Its Institutions as Catalysts for Environmental Governance in Mexico: From NAFTA to the USMCA</i></p>		
	<b>Ruth Zavala Hernández</b>	9
<p>Las mujeres del <i>Establishment</i> vs. el <i>Squad</i>: estilos de representación política femenina en el Congreso de Estados Unidos <i>Establishment Women vs. "The Squad": Styles of Women's Political Representation in the U.S. Congress</i></p>		
	<b>Estefanía Cruz Lera</b>	33
<p>Migración y cambios socioeconómicos en contextos rurales <i>Migration and Socioeconomic Changes in Rural Contexts</i></p>		
	<b>Guillermo Castillo Ramírez</b>	57
<p style="text-align: center;">ANÁLISIS DE ACTUALIDAD / CONTEMPORARY ISSUES</p>		
<p style="text-align: center;">Volumen, intensidad y proporción intraindustrial de comercio bilateral entre México y Estados Unidos, 1981-2017 <i>Volume, Intensity, and Proportion of Intra-industry Bilateral Mexico-U.S. Trade (1981-2017)</i></p>		
	<b>Dulce Albarrán Macías, Pablo Mejía Reyes</b>	87
<p style="text-align: center;">Trump's U.S.-Mexico Border Agenda: An Agenda-Building Examination of Candidate-Generated Messages <i>La agenda fronteriza de Trump Estados Unidos-México: un estudio de los mensajes del candidato a partir de la teoría Agenda-Building</i></p>		
	<b>María de los Ángeles Flores, Manuel Chavez</b>	111

La desalinizadora de agua de mar en Playas de Rosarito. Un proyecto estratégico frente a la dependencia del Río Colorado y la escasez de agua en Baja California <i>Desalinating Seawater at Rosarito Beaches. A Strategic Project In the Face of Dependence on the Colorado River And Baja California's Water Scarcity</i> <b>Vicente Sánchez Munguía</b>	149
DOSSIER	173
Movilidad humana y educación en las Américas <i>Human Mobility and Education in the Americas</i> <b>Silvia Núñez García</b>	175
U.S. Students in Mexican Schools, Gaps and Challenges For Inclusion. Ethnographic Contributions from Oaxaca, Mexico <i>Estudiantes estadounidenses en escuelas mexicanas: brechas y desafíos para la inclusión. Contribuciones etnográficas de Oaxaca, México</i> <b>Marta Rodríguez-Cruz</b>	181
El impacto de las políticas sociales hacia niños en situación de vulnerabilidad en la Ciudad de Salta, Argentina <i>The Impact of Social Policies on Vulnerable Children In the City of Salta, Argentina</i> <b>Victor Toledo</b>	203
Migrantes bolivianos en barrios populares de la Ciudad de Salta, Argentina <i>Bolivian Migrants in Working-class Neighborhoods of the City of Salta, Argentina</i> <b>Paula Ulivarri, Amelia Clark</b>	223
Educar desde la interseccionalidad: recepción de una película en un centro de trabajadores <i>Educating Based on Intersectionality: How a Film Was Received at a Workers Center</i> <b>Beltrán Roca Martínez, Pilar Pinto Buzón</b>	235

Trayectorias en espacios regionales: Conferencia Sudamericana sobre las Migraciones-Mercosur y su impacto en la ciudadanía de migrantes <i>Trajectories in Regional Spaces: The South American Conference on Migrations – Mercosur and Its Impact On Migrant Citizenship Building</i> <b>Melisa R. Languasco</b>	253
La cooperación en la educación en el ámbito de la Zicosur <i>Cooperation in Education in the Sphere of Zicosur</i> <b>Martín A. Rodríguez</b>	275
REFLEXIONES / REFLECTIONS	299
NOTA CRÍTICA / CRITICAL NOTE	
Diplomacia cultural en Canadá: explorando modelos, analizando resultados <i>Cultural Diplomacy in Canada: Exploring Models and Analyzing Results</i> <b>María Cristina Oropeza Zorrilla, Soileh Padilla Mayer</b>	301
APUNTES BIBLIOGRÁFICOS / BIBLIOGRAPHICAL NOTES	
<i>La mediación en el régimen de subjetividad bio/necropolítica: de la minería de datos al consumo comercial de lo violento</i> <b>Ruth A. Dávila Figueroa</b>	317

# El ACAAN y sus instituciones como catalizadores de la gobernanza ambiental en México: del TLCAN al T-MEC The NAAEC and Its Institutions as Catalysts for Environmental Governance In Mexico: From NAFTA to the USMCA

RUTH ZAVALA HERNÁNDEZ\*

## RESUMEN

La renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) culminó con la firma de un nuevo acuerdo comercial, el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) y una serie de modificaciones simbólicas al tema ambiental. Para ninguno de los tres Estados miembros la protección ambiental representó una prioridad a lo largo de las rondas de negociación. Esto ha sido fuente de análisis y diversas críticas por parte de los grupos ambientalistas, pues argumentan que un acuerdo comercial del siglo XXI no debería evadir la crisis ambiental y climática que padecemos hoy en día. Este texto presenta un resumen del contenido del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), todavía en vigor, y analiza los cambios que se dan en materia ambiental a partir de la firma del T-MEC y su nuevo acuerdo ambiental, el Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA). Tanto el capítulo 24 del T-MEC consagrado al medio ambiente como el nuevo ACA representan un retroceso y el que se paralicen los avances para la regulación ambiental en la región.

**Palabras clave:** política ambiental, TLCAN, T-MEC, ACAAN, ACA.

## ABSTRACT

The renegotiation of the North American Free Trade Agreement (NAFTA) culminated in the signing of the new United States-Mexico-Canada Agreement (USMCA) and a series of symbolic changes on environmental issues. Environmental protection was not a priority for any of the three member states during the round of negotiations. This has been analyzed and criticized by environmental groups, who argue that a twenty-first-century trade agreement should not ignore the environmental and climate crisis we are suffering today. This article summarizes the content of the North American Agreement on Environmental Cooperation (NAAEC), still in effect, and analyzes the changes slated for environmental issues with the signing of USMCA and its new environmental accord, the Agreement on Environmental Cooperation (AEC). Both USMCA's Chapter 24, dedicated to the environment, and the new AEC are steps backward that paralyze the advances for environmental regulation in the region.

**Key words:** environmental policy, NAFTA, USMCA, NAAEC, AEC.

\* Becaria posdoctoral en el Instituto de Investigaciones Económicas (IIEC), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), asesorada por María Teresa Gutiérrez Haces, <ruthrhcp@gmail.com>.

## INTRODUCCIÓN

El presente texto pretende dar cuenta de los cambios de la política ambiental en América del Norte, de la firma del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) a la firma del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC). El desarrollo de este trabajo responde a la cuestión: ¿cuáles son las perspectivas para la política ambiental en el marco de la firma del T-MEC? Para ello, el artículo se encuentra dividido en tres partes; la primera, titulada “El ACAAN y sus instituciones”, tiene como finalidad explicar cuál fue el objetivo de este acuerdo, así como presentar las instituciones que se derivan de él para identificar a los actores involucrados en los mecanismos previstos por el acuerdo, además del efecto que ha tenido en la construcción de capacidades en la sociedad civil como elemento importante para la construcción de la gobernanza ambiental en la región.

La segunda parte se titula “Renegociación del TLCAN”, en la cual abordo las posiciones de los tres países frente al tema ambiental y cómo esto se vincula con el objetivo de la liberalización comercial. Se destaca que, a lo largo de las rondas de negociación, el medio ambiente representó un tema subordinado a los intereses económicos. La tercera parte, titulada “El T-MEC y el ACA”, destaca el hecho de que los cambios parecen ser sólo de nombre y que la agenda ambiental no se vio fortalecida; por el contrario, ha tenido retrocesos por ignorar las prioridades ambientales del presente siglo. Finalmente, las conclusiones giran en torno a las perspectivas de la política ambiental de la región ante el posible incumplimiento de los objetivos de reducción establecidos por el Acuerdo de París, y la incertidumbre ante la reelección del presidente Donald Trump.

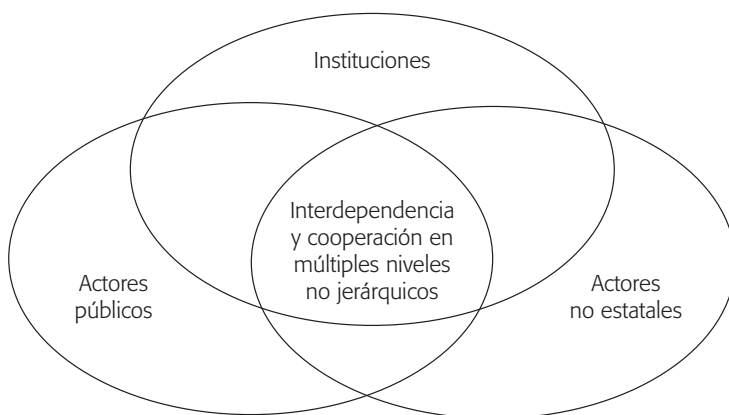
## GOBERNANZA

A continuación abordaré el concepto de gobernanza como el enfoque para comprender la evolución en materia ambiental en Norteamérica. Este concepto contribuye al entendimiento de las interacciones que se dan entre los niveles y los actores públicos y privados que intervienen hoy en día en la formulación de las políticas públicas. Gobernanza<sup>1</sup> es un término amplio y flexible en cuanto a su definición. Diversas organizaciones y especialistas han abordado este concepto; una de las definiciones que

<sup>1</sup> La traducción del término inglés *governance* por gobernanza ha sido fuente de debate entre los expertos en el tema. En el presente artículo se emplea el término de gobernanza por ser el más ampliamente aceptado en la literatura hispánica.

más se retoma es la de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de 1995: la Comisión de las Naciones Unidas para la Gobernanza Global lo definió en el documento *Our Global Neighborhood (Nuestra vecindad global)* como “la suma de múltiples formas de instituciones y personas, públicas y privadas para tratar asuntos comunes. Es un proceso continuo a través del cual los conflictos y diversos intereses pueden ser manejados a través de la cooperación. Puede incluir instituciones formales y regímenes con la capacidad de exigir el cumplimiento, además de acuerdos informales que las personas o instituciones han alcanzado y perciben como su propio interés” (Commission on Global Governance, 1995).

**Esquema 1**  
FRAGMENTACIÓN DE LA AUTORIDAD EN LA GOBERNANZA



**Fuente:** Elaboración propia con base en Commission on Global Governance (1995), Rhodes (2007), Krahmman (2003: 330-333) y Mayntz (1998).

Según Rhodes (2007: 1246), la gobernanza es más que el gobierno, ya que incluye actores no estatales; por otro lado, cambia los límites entre los sectores público, privado y voluntario. Esto último es una de las consecuencias principales de la gobernanza: la naturaleza del poder se modifica, la autoridad ya no reside en un control jerárquico sino que se da una multiplicidad de interacciones en diferentes esferas: pública, privada, mixtas. La regulación estatal es reemplazada por asociaciones público-privadas y mecanismos de mercado. En el siguiente cuadro he esquematizado la manera en que se fragmenta la autoridad bajo la gobernanza, y destaco los tres tipos de actores que intervienen en la toma de decisiones. Es importante mencionar que en la gobernanza el poder se encuentra disperso, la naturaleza de las relaciones se modifica, las categorías de público y privado no son suficientes y que esto ocurre



en todos niveles (global, regional, subregional, nacional, subnacional, local, etc.), y se crean formas novedosas de autogobierno. Como se puede apreciar en el siguiente esquema, el Estado ya no posee el control jerárquico, el gobierno dicta las reglas para vivir en sociedad. En la gobernanza, cada nivel o escala se autorregula.

En este esquema he querido hacer visible el tipo de interacciones que se pueden desarrollar en la gobernanza. Aquí se muestra cómo se relacionan los actores estatales y no estatales a través de las instituciones (en este caso, trilaterales) que se crearon con la integración comercial de Norteamérica, relación que se consolidó con la firma del TLCAN y sus dos acuerdos paralelos. Uno de los puntos a destacar de la gobernanza es la cooperación que se da en diferentes niveles: a nivel internacional, durante la década de los noventa se consolidó la protección al medio ambiente como una prioridad y como un tema de la agenda en todos los niveles. Desde entonces, existen cada vez más actores no gubernamentales que han ido ganando terreno en la toma de decisiones en el ámbito ambiental.

## EL ACAAN Y SUS INSTITUCIONES

Uno de los acuerdos paralelos del TLCAN es el ACAAN, que regula la materia ambiental. Originalmente, este acuerdo tuvo como propósito ejercer un contrapeso a la actividad comercial que se incrementaría a raíz de la firma del TLC. El ACAAN tuvo como objetivo principal, según su artículo 1, “alentar la protección y el mejoramiento del medio ambiente, considerando el bienestar de las generaciones presentes y futuras; a través de la cooperación, el apoyo mutuo en políticas ambientales y económicas. Todo ello debe propiciar el cumplimiento de las metas y objetivos ambientales del TLC. Por lo tanto, las medidas ambientales que se han de promover deben ser económicamente eficientes” (CCA, 1993). Este acuerdo paralelo representa un esfuerzo por parte de los tres países para que el proceso de liberalización comercial y el crecimiento económico sean consistentes y equilibrados con la protección al medio ambiente; fue considerado como innovador por ser el primero en vincular la cooperación ambiental con las relaciones comerciales que quedaron establecidas en el TLCAN. En este sentido, es importante advertir la conexión entre comercio y medio ambiente, donde la idea que prevalece es que, ante la intensificación del comercio regional, traería aparejados impactos negativos al medio ambiente.

La sociedad civil en Estados Unidos presionó a su gobierno para evitar que la inversión se trasladara a México por ser el país miembro con una legislación ambiental menos evolucionada, y que esto significara un daño ambiental para toda la región. México se vio presionado y tuvo que impulsar su desarrollo legislativo e institucional

en materia ambiental. Muestra de esto fue que en 1994 se creó una secretaría encargada del medio ambiente: la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap). Como parte del paquete para la integración comercial de esta zona, México se vio obligado a firmar el acuerdo paralelo en materia ambiental.

La década de los noventa en México se caracteriza por el surgimiento de varias instituciones consagradas a temas ambientales, desde forestales, áreas naturales protegidas, ecología, etc. Debe reconocerse que esto fue resultado de factores internos y externos, por lo que es importante notar que la apertura económica coincide con la apertura política. La democratización del país y la creación de instituciones que dotaron de mayores derechos a la sociedad mexicana contribuyeron al cambio de enfoque en materia ambiental. No obstante, la condición de país en desarrollo ha determinado la posición del gobierno mexicano frente al medio ambiente.

Aún a principios de la década de los noventa, se tenía una visión instrumentalista de la naturaleza y sus recursos. En ese periodo se dieron los cambios que propiciaron una notoria evolución en la materia en todo el mundo. A nivel global, la década de los noventa fue una etapa en la cual se firmaron múltiples acuerdos internacionales sobre medio ambiente, a saber: sobre cambio climático, biodiversidad, bosques, la Cumbre de Río, etc., y todos éstos consolidaron el llamado Derecho Internacional del Medio Ambiente (DIMA).

El ACAAN estableció una Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) que se integra por un Consejo de Ministros, un Secretariado y por el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC). La CCA es responsable de la creación de una comunidad ambiental trilateral de Norteamérica y debe funcionar como un foro de discusión neutral. Sin embargo, al ser América del Norte una región asimétrica, donde Estados Unidos es el actor que tiene mayor capacidad de negociación,<sup>2</sup> se puede pensar que la agenda de la CCA está determinada por sus intereses. El ACAAN creó la CCA con el objetivo de contribuir a la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente para los tres países firmantes.

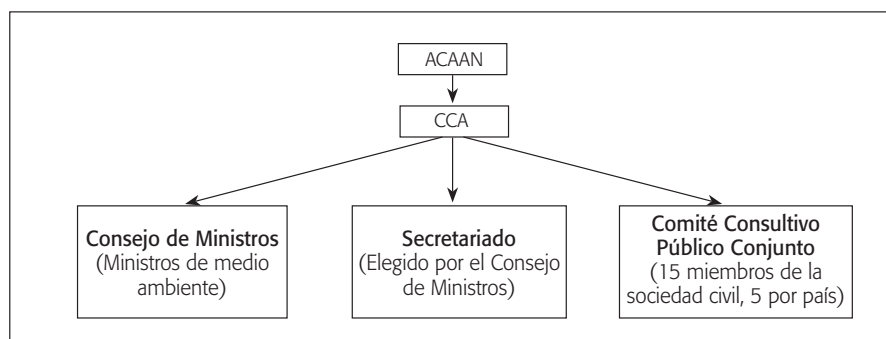
La CCA fue la primera organización ambiental que surgió en el marco de un acuerdo de libre comercio y fue encargada de monitorear el impacto de la liberación comercial sobre el medio ambiente en Norteamérica. Lo anterior constituye un hito, ya que el vínculo que se estableció entre comercio y medio ambiente era único en ese momento. Esto le valió al TLCAN para ser reconocido como “el más verde de los acuerdos comerciales existentes” (Prado, 2018: 310). No obstante, queda en entredicho si la CCA es o no una institución idónea para tratar temas ambientales donde existen

<sup>2</sup> En las negociaciones, la capacidad se entiende como el poder de influencia que una parte tiene sobre su contraparte y está determinada por el ámbito político, militar, económico, cultural, etcétera.

posiciones diferentes o contrapuestas por parte de los tres gobiernos federales como es el caso del tema climático, donde evidentemente el interés que se ha impuesto es el de Estados Unidos.

El espíritu del ACAAN fue proteger al ambiente de formas que fueran consistentes con la liberalización comercial. Por lo tanto, en el ACAAN y sus instituciones prevalece un ambientalismo débil, donde las prioridades ambientales se subordinan a la política comercial liberal. Betsill (2007: 13) ubica el análisis de la CCA como una gobernanza formal, en un acuerdo de gobernanza pública en la escala macrorregional que tiene una estructura institucional preexistente (el TLCAN). En la mayoría de los casos, la clave del éxito reside en distribuir tareas específicas en el nivel apropiado de organización social (que sea acorde con su capacidad y autoridad), y tomar medidas para asegurar las interacciones entre las diferentes escalas que generen acciones de complementariedad más que de conflicto (Betsill, 2007: 13-14). Anteriormente, se afirmaba que los problemas globales deben ser gobernados por instituciones globales; sin embargo, cada vez existe mayor reconocimiento de que la escala del problema no necesariamente determina la escala de la gobernanza.

**Cuadro 1**  
INSTITUCIONES CREADAS POR EL ACAAN



Fuente: Elaboración propia con base en CCA (1993).

Una de las tareas de la CCA es monitorear el impacto del comercio sobre el medio ambiente, además hacer recomendaciones a los tres países miembros, pero el cumplimiento de dichas recomendaciones es voluntario. No obstante, la CCA se basa en supuestos económicos neoliberales, al igual que el TLCAN: 1) el comercio incrementará la prosperidad, 2) la protección medioambiental es una parte importante de la prosperidad, y 3) el comercio creará mayores recursos para la protección ambiental (Ferretti, 2002). En el cuadro 1 se visualizan las instituciones que emanan del ACAAN.

Como se mencionó, al crear la CCA, ésta fue dotada de tres órganos principales: el Consejo de Ministros, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC), órganos que consagran un enfoque de gobernanza ambiental pues consideran varias escalas de regulación. Por ejemplo, el Consejo incluye la participación de los ministros de medio ambiente de los tres Estados, mientras que el CCPC reúne a personas destacadas de la sociedad civil de los países. Además de ello, esta manera de organización permite las interacciones múltiples entre el sector público y el privado.

## PETICIONES CIUDADANAS

Uno de los objetivos principales del ACAAN fue institucionalizar un mecanismo mediante el cual los intereses de la sociedad civil canalizaran sus quejas en caso de que las autoridades en los Estados miembros no respetaran sus propias regulaciones ambientales (Zito y Aspinwall, 2016). Los artículos 14 y 15 del ACAAN permiten a cualquier persona u organización de la sociedad civil que resida en América del Norte presentar una queja si considera que uno de los Estados parte está incurriendo en falta de aplicación de sus propias regulaciones ambientales. Si el Consejo lo acepta, el Secretariado elabora un informe denominado expediente de hechos, el cual sólo se hace público si el Consejo lo aprueba. Lo anterior ha valido para considerar que el Secretariado no es neutral, pues se encuentra sujeto a las decisiones del Consejo. No obstante, los expedientes de hechos, cuando son aprobados y publicados, han servido para evidenciar a aquel país que no está aplicando de manera efectiva su legislación ambiental; además, han derivado en la modificación de leyes y políticas por parte del gobierno, incremento de presupuestos ambientales, etc. Aunque las peticiones ciudadanas y los expedientes de hechos pueden ejercer presiones sobre los gobiernos, no se pueden imponer penalidades formales; las peticiones ciudadanas pueden fungir como catalizadores para revisiones internas y cambios dentro de los gobiernos nacionales. Basta con establecer los hechos del caso y yuxtaponerlos a la ley en cuestión para obtener una explicación detallada o para desacreditar al Estado miembro y orillar, por lo tanto, a aplicar la ley con más conciencia (Aspinwall, 2014: 78).

Los mecanismos que fueron diseñados por las instituciones del ACAAN han propiciado mayor comunicación entre los diferentes actores interesados en los temas ambientales. Además, se ha dado un fenómeno donde los empleados del gobierno y de las organizaciones no gubernamentales (ONG) en pro del medio ambiente han ostentado cargos tanto en las entidades gubernamentales como en las instituciones derivadas del ACAAN. Lo anterior les ha permitido un proceso de profesionalización y desarrollar un lenguaje técnico entendible para ambos sectores, junto con una mejor comprensión

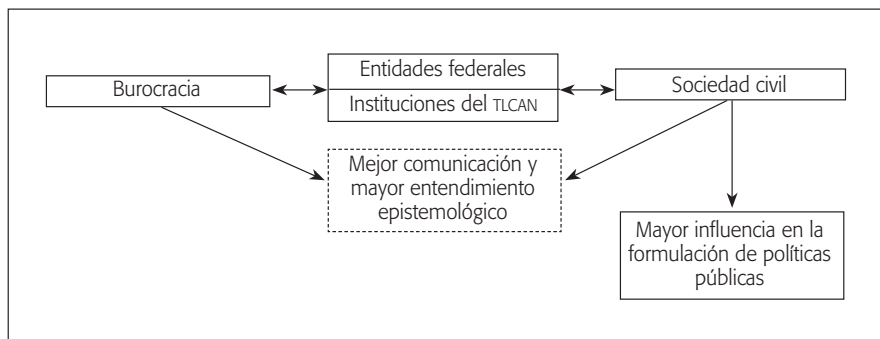
de los intereses de las partes interesadas, todo lo cual ha contribuido a que la sociedad civil cada vez se involucre más en los procesos consultivos que promueve la CCA.

En América del Norte, la gobernanza ambiental ha evolucionado hasta convertirse en un complejo proceso multinivel, donde existen interacciones en diferentes escalas, tal como el caso de estas peticiones ciudadanas donde podría intervenir incluso el nivel individual o la proliferación de organizaciones de la sociedad civil interesadas en el cumplimiento de la legislación ambiental de sus Estados de origen. El ACAAN y sus instituciones representan el nivel regional, pero las instituciones del ACAAN se encuentran en constante interacción con otras escalas, como la nacional y la local. Mientras haya intereses que compartan los tres países que integran la región, la gobernanza ambiental tiene potencial para desarrollarse e irse fortaleciendo. La CCA, a pesar de su autoridad limitada, tiene potencial para fungir como un foro neutral de discusión y como un intermediario entre los diferentes actores (*stakeholders*). Desde el enfoque de la gobernanza, la CCA puede ser un foro que promueva la regulación en un esquema *race to the top*, es decir, que las escalas menores, como la local, impulsen regulaciones cada vez más estrictas sobre la protección ambiental.

En la literatura sobre el tema, hay poco reconocimiento del potencial que tuvo el ACAAN en el fortalecimiento institucional y sus programas de creación de capacidades, los cuales estuvieron dirigidos tanto a los funcionarios públicos como a los grupos de la sociedad civil. Mediante las instituciones y los mecanismos de participación ciudadana, el ACAAN permitió que la sociedad civil cada vez estuviera más involucrada en los casos contra el gobierno y la creación de vínculos e interacciones con sus contrapartes, principalmente ONG estadounidenses. La sociedad civil se considera como el actor clave en la construcción de la gobernanza ambiental en México, ya que durante las negociaciones que terminaron con la firma del TLCAN, la sociedad fue el actor ausente, en comparación con el cabildeo (*lobbying*) de varios sectores empresariales. El ACAAN permitió a la sociedad civil tener comunicación tanto con el gobierno nacional como con las instituciones trilaterales que se derivaron del acuerdo comercial. En el siguiente esquema, represento el proceso que explica Aspinwall sobre el empoderamiento de la sociedad civil de México que fue resultado del ACAAN.

Este cuadro representa el intercambio en la comunicación entre funcionarios públicos mexicanos, la sociedad civil y los funcionarios de las instituciones trilaterales. La interacción que se da entre estas escalas fue clave para el mejor entendimiento entre ellos, y una mayor participación de la sociedad civil en la formulación de políticas públicas. Otro tema fundamental para la creación de capacidades fue el derecho a la información, el cual se consagra en el principio 10 de la Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo, junto con la participación en la toma de decisiones, la creación de capacidad y el acceso a la justicia (ONU, 1992: 3).

**Cuadro 2**  
EMPODERAMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL



Fuente: Elaboración propia con base en Aspinwall (2014).

Para Torres (2002), tanto la CCA como las ONG estadounidenses contribuyeron a aportar mayores niveles de transparencia y apertura a las discusiones. La CCA ha propiciado la creación de expedientes y ha trabajado para incrementar los estándares en la recopilación de datos, así como para fomentar la armonización de toda la información entre los tres Estados parte. Por supuesto, las metodologías empleadas que han predominado son las de la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (Environmental Protection Agency, EPA).

El fortalecimiento de la protección ambiental en México se detonó a partir del proceso de liberalización comercial, que exigió al gobierno nivelar sus estándares en la materia con sus dos socios comerciales, y de que el proceso de democratización a nivel interno dotó de herramientas complementarias al sistema político que contribuyeron a la evolución de una gobernanza ambiental. El ACAAN creó mecanismos de participación dirigidos a la sociedad, que por primera vez pudo cuestionar la falta de aplicación de las leyes ambientales en el territorio nacional y exponer al gobierno mexicano ante una instancia internacional como es la CCA. Los cambios fueron sustanciales; como nunca antes, la sociedad podía demandar al gobierno una mejor actuación como garante del bien común. Hasta la década de 1990, México carecía de un grupo de organizaciones de la sociedad civil (OSC) profesional, tecnocrático, legalmente sofisticado, que pudiera articular posiciones razonables y convincentes frente a funcionarios de gobierno. Tales grupos se volvieron cada vez más comunes en gran medida gracias al TLCAN. El aumento de los intereses ambientalistas profesionales es una de las mayores historias de éxito de las últimas dos décadas (Aspinwall, 2014: 104). A continuación, se abordará la renegociación del TLCAN y se analizarán los resultados en materia ambiental para ofrecer una perspectiva actual sobre este tema.

## RENEGOCIACIÓN DEL TLCAN

En noviembre de 2015, con el ascenso al poder del primer ministro canadiense Justin Trudeau, después de varios años se alinearon las visiones de política ambiental en América del Norte, pues había concordancia en las visiones pro ambientalistas con el presidente estadounidense Barack Obama y el mexicano Enrique Peña Nieto. Lo anterior contrastaba con las posturas antirregulación ambiental que ostentaron en su momento el ex primer ministro canadiense Stephen Harper y el expresidente estadounidense George W. Bush. No obstante, dicho alineamiento llegó a su fin luego de la solicitud del presidente Donald Trump, quien desde su campaña habló de la necesidad de dar un giro al enfoque ambiental de su antecesor. La renegociación del TLCAN inició en agosto de 2017 a petición del gobierno estadounidense. Algunos de los temas centrales del proceso fueron: reglas de origen, el proceso de los mecanismos de solución de controversias y la eliminación de barreras de las exportaciones estadounidenses impuestas por México y Canadá.

La política ambiental estadounidense tuvo un cambio radical con la llegada del presidente Donald Trump en enero del 2017. Para Trump, lograr la independencia energética de su país se traduce en respaldar las actividades de las empresas de combustibles fósiles, y dio por terminado el liderazgo en materia ambiental ejercido por el expresidente Obama. El mejor ejemplo de lo anterior fue la salida del Acuerdo de París sobre cambio climático y el recorte del presupuesto destinado a diversos organismos internacionales para constituir fondos ambientales. En cuanto a la política interna, se designaron para puestos clave personas antiproteccionistas del medio ambiente y se limitó la autoridad de la EPA en diversas áreas. Con todo ello, se dieron por terminadas las expectativas de que los temas ambientales se tratarían durante el proceso de renegociación del TLCAN como prioritarios; de hecho, se puso en duda la permanencia de las instituciones creadas por el ACAAN. Con las acciones que ha emprendido el gobierno de Trump en la política exterior referente al medio ambiente, se puede constatar su desdén hacia el derecho internacional y su cumplimiento, y se explica el comportamiento de su país, que en varias ocasiones y en varios sectores suele participar del establecimiento de las normas, pero no de su implementación.

En este sentido, Míngst (2019: 19) se cuestiona: ¿qué explica la reticencia de Estados Unidos a aceptar el derecho internacional?, ya que dicha actitud va más allá de lo ambiental, y responde que existen las siguientes explicaciones: *a)* la creencia de que el derecho internacional, particularmente las decisiones de cortes internacionales, usurpan la soberanía estadounidense; el derecho internacional no debe decir a los legisladores qué hacer; los jueces estadounidenses nunca deben referirse a la opinión legal de otros países, eso sería usurpar la soberanía de Estados Unidos; *b)* Estados Unidos

respetar el derecho internacional la mayoría de las veces, otros no lo hacen; entonces, otros son hipócritas al firmar los acuerdos que no implementarán; c) la estructura del sistema federal hace problemático el cumplimiento del derecho internacional; d) el hecho es que Ian Hurd, en *How to Do Things with International Law* (2017), argumenta que el derecho internacional realmente no actúa como restricción, pero sí como un recurso que los Estados y los gobiernos usan para autorizar y legitimar lo que ellos quieren hacer; e) existe la noción de excepcionalismo: la creencia que sostiene algunos de que Estados Unidos tiene un lugar excepcional en el mundo, con responsabilidades especiales, lo que significa que está exento de las reglas impuestas al resto del mundo.

Las palabras de Mingst ayudan a comprender la actitud del gobierno de Trump con respecto al medio ambiente y su desinterés por formar parte del Acuerdo de París y otros acuerdos sobre protección ambiental. La firma de este acuerdo se consideró un logro de la diplomacia estadounidense, y a Barack Obama como líder junto a China en las negociaciones previas a su firma, por ser ambos países los dos mayores emisores de gases de efecto invernadero. Hoy en día, la política ambiental de América del Norte se caracteriza por la falta de intereses compartidos entre los tres Estados que integran la región; en lugar de una agenda común, lo que impera es el interés de Estados Unidos por subordinar a sus socios comerciales e imponer su visión, lo que obstaculiza la cooperación en materia ambiental.

La administración de Trump se ha caracterizado por el desmantelamiento del sistema de protección ambiental. Además de esto, hay un rechazo latente hacia el conocimiento científico, lo cual ha sido fuente de quejas por parte de la comunidad académica de ese país. Quizá el caso más claro de lo anterior es el tema del cambio climático; el presidente Trump ha rechazado abiertamente la evidencia científica que impone al ser humano la responsabilidad de la concentración de emisiones de gases de efecto invernadero y la consecuente elevación de la temperatura del planeta. Trump y sus políticas se ubican en el ala negacionista del cambio climático; en contraste, el Grupo Intergubernamental sobre Cambio Climático (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC), la autoridad científica en este tema a nivel global, ha superado el debate de la incidencia del ser humano en la variabilidad climática del planeta. Hoy en día, existe el consenso científico sobre la responsabilidad de que el ser humano y sus actividades son la causa principal del calentamiento global.

Como se mencionó, el presidente Donald Trump inició la petición de renegociación del TLCAN por considerarlo el peor tratado comercial en la historia de Estados Unidos. Canadá y México comenzaron a formar sus equipos de trabajo, propuestas y peticiones en respuesta a las exigencias de su principal socio comercial. En julio de 2017, Estados Unidos dio a conocer sus objetivos para renegociación del TLCAN. En el siguiente cuadro se resumen sus prioridades en materia ambiental.



### Cuadro 3

#### OBJETIVOS EN MATERIA AMBIENTAL DEL GOBIERNO DE ESTADOS UNIDOS FRENTE A LA RENEGOCIACIÓN DEL TLCAN

1. Integrar las provisiones ambientales en el cuerpo del tratado y no en un acuerdo paralelo.
2. Establecer obligaciones fuertes y aplicables que sean sujeto al mismo mecanismo de solución de controversias que aplicara a otras obligaciones del acuerdo.
3. Establecer reglas que aseguraran que los Estados parte del TLCAN no redujeran o derogaran consideraciones de sus leyes ambientales con el propósito de promover el comercio o la inversión.
4. Establecer reglas para asegurar que los países no fallen en la aplicación efectiva de sus leyes ambientales a través del curso recurrente o sostenido de acción o inacción, de manera que afecte el comercio o la inversión entre las partes.
5. Se requiere que las partes adopten y mantengan medidas para implementar las obligaciones bajo ciertos acuerdos multilaterales de medio ambiente de los que sean parte, incluyendo la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, CITES).
6. Establecer medios de participación para socios clave, incluyendo compromisos para comités consultivos públicos, así como un proceso para que la ciudadanía exprese directamente a su gobierno asuntos de preocupación si considera que éste no está cumpliendo sus compromisos ambientales.
7. Exigir a los países de Norteamérica un acceso seguro justo, equitativo y transparente a procedimientos administrativos y judiciales en la aplicación de sus leyes ambientales, y proveer sanciones o remedios apropiados en caso de violaciones a su propia legislación ambiental.
8. Proveer un marco para conducir, revisar y evaluar actividades de cooperación que apoyen la implementación de los compromisos ambientales y para la participación pública en dichas actividades.
9. Establecer o mantener un comité ambiental de alto nivel que se reúna regularmente para revisar la implementación de los compromisos ambientales, con posibilidad de participación pública en el proceso.
10. Combatir la pesca ilegal, no declarada y no regulada, incluyendo la implementación de medidas del Estado en puertos, y mayor vigilancia y monitoreo.
11. Establecer reglas para prohibir subsidios pesqueros dañinos, como aquellos que contribuyen a la sobrepesca, la pesca ilegal, no declarada y no regulada, así como buscar transparencia en los programas de subsidio pesquero.
12. Promover el manejo de pesca sustentable y la conservación de largo plazo de especies marinas, incluyendo tiburón, tortugas de mar, aves marinas y mamíferos marinos.
13. Proteger y conservar la flora, la fauna y los ecosistemas, incluida la acción de los países para combatir el tráfico de madera y vida silvestre.

**Fuente:** Elaboración propia con base en U. S. TR (2017: 13-14).

A diferencia de Estados Unidos, Canadá y México tienen políticas de cambio climático a nivel nacional y se encuentran trabajando en mecanismos para alcanzar sus objetivos bajo el Acuerdo de París. El caso estadounidense es muy diferente, pues

el gobierno federal pone en duda la existencia del fenómeno mismo. En contraste, a nivel subnacional existen diversas iniciativas por parte de actores estatales y no estatales interesados en atender la problemática y cumplir con sus compromisos de reducción, a pesar de que el gobierno federal se haya retirado del Acuerdo de París.

Lo anterior nos lleva a pensar en términos de la gobernanza ambiental, que nos explica el hecho de la fragmentación del Estado-nación y evidencia los nuevos roles que actualmente desempeñan actores no estatales y otros niveles de gobierno como el de las entidades federativas. El federalismo estadounidense se considera fuerte; estados como Nueva York han rechazado abiertamente la posición del gobierno federal que se opone a la regulación climática en ese país, y han decidido emprender las acciones necesarias para cumplir con las metas de reducción fijadas para alcanzar los objetivos que se planteó la administración de Obama mediante el Acuerdo de París. Este fenómeno es cada vez más recurrente en América del Norte. Existe cierta paralización a nivel federal, pero en otras escalas hay iniciativas y se ha logrado llegar a acuerdos en materia ambiental.

El TLCAN ya había recibido varias críticas que apoyaban la idea de que debían renegociarse los términos del acuerdo más allá de los argumentos de Donald Trump. Para Karpilow *et al.* (2014: 1), un reporte elaborado a raíz de los veinte años del TLCAN demuestra que este tratado ha reducido la habilidad de los gobiernos para responder a los problemas ambientales y ha empoderado a las empresas multinacionales para desafiar políticas ambientales importantes. Algunos de los resultados del TLCAN más significativos que este reporte demuestra son: *a)* facilitó la expansión a gran escala, la agricultura orientada a la exportación que depende en gran medida de los combustibles fósiles, pesticidas y organismos genéticamente modificados; *b)* incentivó un auge en las actividades mineras ambientalmente destructivas en México; *c)* socavó la capacidad de Canadá para regular su industria de arenas bituminosas y bloqueó al país para enviar grandes cantidades de combustibles fósiles a Estados Unidos; *d)* catalizó el crecimiento económico en las industrias y los sectores manufactureros de América del Norte, al tiempo que falló en salvaguardar a la población contra el aumento de la contaminación del aire y el agua asociado con este crecimiento; y, *e)* debilitó las salvaguardas ambientales a nivel nacional, debido a que proporcionó a las empresas nuevas vías legales para desafiar la formulación de políticas ambientales (Karpilow *et al.*, 2014: 1).

Durante la renegociación del TLCAN no hubo mayores incentivos para incrementar los estándares ambientales. El gobierno mexicano dio a conocer sus objetivos a alcanzar en el proceso de renegociación, esto es, “modernizar todos los mecanismos de solución de controversias previstos en el TLCAN (inversionista-Estado, Estado-Estado, así como en materia de cuotas *antidumping* y compensatorias, y servicios financieros) para hacerlos más ágiles, transparentes y eficaces” (Secretaría de Economía, 2017).

Cabe resaltar que el medio ambiente sólo se menciona en dos ocasiones en el documento que resume las prioridades del gobierno en el proceso de renegociación: la primera dice que el tratado debe incorporar disposiciones ambientales y, en la segunda, habla de fortalecer la cooperación entre medio ambiente y comercio. No hay ninguna referencia específica a algún tema concreto que se identifique como prioritario para el gobierno mexicano. Luego del resultado de las elecciones del 1 de julio de 2018 en México, se integró a las rondas el equipo negociador del presidente electo, Andrés Manuel López Obrador.

Al igual que el presidente Donald Trump, el gobierno del presidente López Obrador está impulsando políticas que favorecen el uso de los combustibles fósiles, lo cual incrementará las emisiones de gases de efecto invernadero. A pesar del potencial que posee el territorio mexicano en fuentes alternas como la energía solar o la eólica, esto ha sido relegado por el gobierno actual, lo que retrasa la transición energética y la diversificación del portafolio energético en México. Sin duda, esto hace más vulnerable la economía a los combustibles fósiles, y a la población a los efectos del cambio climático. México debería replantearse sus compromisos de reducción asumidos en el Acuerdo de París, y tener una visión de largo plazo al momento de diseñar sus políticas públicas en materia energética. El gobierno de López Obrador ha demostrado un desinterés explícito por la protección ambiental; prueba de esto son los tres megaproyectos en marcha: el Tren Maya, la refinera de Dos Bocas y una nueva carboeléctrica.

## EL T-MEC Y EL ACA

Los cambios principales en materia ambiental, como resultado de la renegociación del TLCAN, fueron la inclusión de un capítulo sobre medio ambiente en el texto del tratado (capítulo 24), y la actualización del ACAAN que ahora se llama Acuerdo de Cooperación Ambiental (*Environment Cooperation Agreement*, ECA). Durante la renegociación del TLCAN, lo más lógico habría sido incluir los temas ambientales que no eran relevantes a principios de la década de los noventa, como el cambio climático. Sin embargo, los temas ambientales se tocaron de forma secundaria en las rondas de negociación. En el siguiente cuadro se enlistan los temas ambientales mencionados en las rondas; se divide entre los temas en los que se alcanzaron acuerdos y los que no prosperaron.

El capítulo 24 del T-MEC, dedicado al medio ambiente, habla del mantenimiento de la CCA como la institución trilateral que velará por el cumplimiento de los acuerdos en materia ambiental, y se destaca la importancia de la participación ciudadana en los mecanismos de la comisión. Una de las primeras cuestiones que salta a la vista es el

hecho de que el acuerdo no hace referencia alguna al cambio climático ni a ninguno de los acuerdos internacionales que abordan este tema. No obstante, sí aborda la importancia de la calidad del aire en la región, lo cual es contradictorio pero se entiende desde la perspectiva estadounidense, que claramente fue lo que privó durante las negociaciones de este nuevo acuerdo comercial. También se toca el tema de las tecnologías limpias (pero no bajas en carbono).

<b>Cuadro 4</b>	
TEMAS AMBIENTALES NEGOCIADOS POR CANADÁ, ESTADOS UNIDOS Y MÉXICO	
Puntos de acuerdo	Puntos de desacuerdo
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cooperación para proteger y conservar el medio ambiente.</li> <li>• Fortalecimiento de la gobernanza ambiental.</li> <li>• Respeto de la soberanía del Estado sobre sus recursos.</li> <li>• Ninguna autoridad de un país ajeno puede forzar al cumplimiento de la ley en el territorio de otra parte.</li> <li>• La modificación y cumplimiento de la legislación ambiental no deben ser utilizados para atraer inversión extranjera.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prioridad de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (Amuma).</li> <li>• Cambio climático.</li> <li>• Biodiversidad.</li> <li>• Pesquerías.</li> <li>• Solución de controversias.</li> <li>• Conservación.</li> </ul>
<p><b>Fuente:</b> Elaboración propia.</p>	

Adicionalmente, se considera un avance significativo la prohibición de los subsidios que contribuyen a la pesca excesiva. Este tema ha sido eludido en la Organización Mundial de Comercio (OMC), lo que es un ejemplo más de la fragmentación de la gobernanza ambiental global, donde un régimen comercial regional se encuentra más avanzado en ciertos temas que uno internacional. Esto se puede explicar debido a que la gobernanza multinivel permite regular desde la escala que sea más eficiente para encontrar la solución al problema suscitado. Además, en el T-MEC se refrendó el compromiso de la protección de la capa de ozono, la protección del ambiente marino frente a la contaminación de los buques, basura marina, etc.; la importancia de la conducta empresarial responsable y de la responsabilidad social empresarial (RSE); el secuestro de carbono, la biodiversidad, las especies invasoras; entre los mecanismos voluntarios para mejorar el desempeño ambiental se mencionan los mecanismos de mercado, las asociaciones público-privadas, las auditorías voluntarias, etc. Finalmente, las obligaciones derivadas del capítulo sobre medio ambiente quedan sujetas al mecanismo de solución de controversias del acuerdo, lo cual puede ser criticable en términos de pretender atender temas ambientales bajo los mismos lineamientos que los temas comerciales que, evidentemente, son de naturaleza diferente. Sin embargo, éste es el enfoque que se ha dado al medio ambiente desde el TLCAN, un tema que está en función y subordinado a la actividad comercial.

Luego de la revisión al capítulo 24 del T-MEC, parece improbable que la agenda ambiental regional se fortalezca ni la gobernanza ambiental; el medio ambiente sigue considerándose en función de los intereses económicos. Será definitorio para la política regional ambiental el resultado de las elecciones presidenciales de 2020 para que se abra la posibilidad de un cambio sustancial en materia ambiental en Estados Unidos.

El ACAAN aún está vigente y lo estaría hasta que el T-MEC hubiera sido ratificado por los tres miembros, cuando será sustituido por el nuevo Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA). Parecía claro que la renegociación del TLCAN era una oportunidad valiosa para fortalecer al ACAAN. Este acuerdo paralelo ha demostrado avance en diversos temas y ha servido de foro a nivel ministerial para sentar a los tres países a dialogar sobre temas de interés común. Además, ha fomentado en gran medida la participación de una sociedad cada vez más interesada en tomar parte de las decisiones que le afectan de manera directa y, aunque no es una labor fácil, ha cooperado para que haya estándares cada vez más compatibles sobre protección ambiental en comparación con los inicios de la década de los noventa. El nuevo ACA reemplazará al ACAAN una vez que el T-MEC entre en vigor. En México, el entonces titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), Rafael Pacchiano, firmó el 30 de noviembre de 2018 el ACA.

Por su parte, Canadá tuvo la agenda de negociación considerada como la más progresista de todas. Entre los temas propuestos por su equipo negociador se encuentran: mejoría de estándares ambientales, derechos laborales, cambio climático, derechos de grupos indígenas, género, libre movilidad de profesionistas en la región. Sin embargo, la agenda canadiense quedó rebasada por las imposiciones estadounidenses. A pesar de ser un país con una imagen pro ambientalista, continúa exportando tres cuartas partes de su producción de petróleo y más de la mitad de la producción de gas a Estados Unidos. Sus reservas de petróleo son de las más importantes a nivel mundial, y a pesar de las diversas críticas internas y fuera de su territorio que han recibido por vender energía “sucia”, la posición del gobierno es apoyar a las industrias de combustibles fósiles que dejan cuantiosas ganancias. Un ejemplo de ello son las arenas bituminosas, que tienen un impacto ambiental negativo pero que representan un porcentaje importante de ganancias para esta industria en la provincia de Alberta. Será difícil para Canadá cumplir sus compromisos derivados del Acuerdo de París para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

Canadá parece poco preocupado por diversificar su portafolio energético, pues además de los recursos fósiles con los que cuenta, su territorio también posee gran potencial de fuentes alternas; sus combustibles fósiles condicionan su posición ante la protección ambiental y se privilegia el potencial de su explotación y venta. No obstante, Canadá promovió la incorporación de un capítulo ambiental que fuera vinculante

en el nuevo acuerdo. Por su parte, la comunidad empresarial canadiense expresó la conformidad de que el ACAAN se incluya en el nuevo acuerdo. Catherine McKenna, ministra de Medio Ambiente y Cambio Climático, anunció en agosto de 2017 la creación de un grupo de diez expertos que conforman el Consejo de Asesor sobre Medio Ambiente del TLCAN. El objetivo de este equipo fue proponer formas para fortalecer las políticas ambientales en el nuevo TLCAN. Aseguró que esto daría más ventajas competitivas a la región de Norteamérica (Gobierno de Canadá, 2017). Para McKenna, el fortalecimiento de la regulación ambiental se traduciría en inversión, creación de empleos y crecimiento económico.

El siguiente cuadro resume el contenido del ACA que engloba los temas que hoy en día representan las prioridades de la agenda regional de medio ambiente. En realidad, no hay muchos cambios en comparación con los objetivos del TLCAN; esto ha sido fuente de críticas por parte de la sociedad civil, que argumenta la falta de impulso que tuvo la protección al medio ambiente por parte de los tres Estados miembros.

<b>Cuadro 5</b> CONTENIDO DEL ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL	
1.	Objetivos.
2.	Comisión para la Cooperación Ambiental.
3.	Estructura y procedimientos del consejo.
4.	Funciones del consejo.
5.	Estructura y procedimientos del secretariado.
6.	Idiomas oficiales.
7.	Reporte anual de la comisión.
8.	Comité Consultivo Público Conjunto.
9.	Modalidades y formas de cooperación.
10.	Programa de trabajo.
11.	Oportunidades de participación pública.
12.	Recursos.
13.	Equipo y personal.
14.	Suministro de información para expedientes de hechos.
15.	Información técnica y confidencial y propiedad intelectual.
16.	Protección de la información.
17.	Entrada en vigor, retiro, enmiendas, acceso.
<b>Fuente:</b> Semarnat (2018: 2).	

En el 2018, se reunieron grupos ambientalistas, entre ellos el Natural Resources Defense Council (NRDC) para reiterar la necesidad de la existencia de tres criterios ambientales básicos para el nuevo TLCAN, a saber: inclusión del cambio climático,

eliminación total del mecanismo de solución de controversias inversionista-Estado (*investor-state dispute settlement*, ISDS), y fortalecimiento de la fiscalización y estándares ambientales. El mayor desafío ambiental del siglo XXI no puede ser ignorado por los acuerdos comerciales del siglo XXI (Maxwell, 2019). Como se sabe, los resultados de la renegociación no incluyen en su totalidad dichos criterios básicos; ésta es la crítica principal de la sociedad civil.

Según Maxwell (2019), hasta la fecha el total de compensaciones a las empresas mediante el ISDS asciende a trescientos setenta millones de dólares y las demandas pendientes suman más de cincuenta mil millones de dólares. Como resultado de la renegociación, el ISDS se eliminará gradualmente entre Canadá y Estados Unidos después de tres años de que el T-MEC haya entrado en vigor, y se eliminará parcialmente entre México y Estados Unidos. Las excepciones mexicanas a la eliminación del ISDS incluyen a las compañías estadounidenses de petróleo y gas, que tendrán diversidad de herramientas para bloquear las leyes ambientales. Los sectores que mantendrán el ISDS son energía, transporte e infraestructura.

El cambio climático no fue incluido en el nuevo acuerdo no sólo debido a la posición negacionista del presidente Trump; a esto se sumó el apoyo del acuerdo bipartidista en el senado estadounidense sobre las prioridades de libre comercio. Por otro lado, el tema de cambio climático fue incluido de forma indirecta en el programa de trabajo de cooperación, a través de temas como tecnologías de bajas emisiones, eficiencia energética y de recursos y mecanismos de mercado.

La renegociación del TLCAN no dejó muchos incentivos para incrementar los estándares ambientales de la región. De hecho, el mantenimiento del ISDS entre México y Estados Unidos pone en riesgo los intereses de protección ambiental por parte de México frente a su principal socio comercial. El T-MEC fomenta la dependencia de los combustibles fósiles, lo cual retrasa así la transición energética y deja vulnerable a la región y el planeta frente a los efectos del cambio climático.

## CONCLUSIONES

### Perspectivas para la política ambiental regional

El T-MEC es un acuerdo que privilegia los intereses de las empresas inversionistas a costa de los trabajadores, de la salud y del medio ambiente. Como se mencionó en este artículo, el ACAAN y sus instituciones tuvieron un papel importante para detonar la protección ambiental y promover la participación ciudadana sobre todo en el caso de México. Si bien hubo influencia de los acuerdos ambientales que se firmaron a

principios de la década, la integración comercial de América del Norte fue el catalizador principal para la consolidación institucional y legislativa que prevalece hasta la actualidad. No obstante, los resultados aún ahora son insuficientes, pues la CCA posee una autoridad y presupuesto limitados para hacer frente a los enormes desafíos ambientales de la región. El ACAAN ha fracasado en mitigar y contrarrestar los efectos adversos al medio ambiente que conlleva la liberalización comercial, pues desde su inicio ha ostentado un ambientalismo débil.

Con la firma del T-MEC, América del Norte ha decidido retrasar la protección ambiental y la salud de sus habitantes. Este nuevo acuerdo no cumple con los criterios ambientales que debería considerar un acuerdo comercial. Por otro lado, México y Canadá tienen compromisos de reducción de sus emisiones de gases de efecto invernadero por medio de los tratados internacionales de los que son parte. Habrá que esperar si los cumplen o, como ya sucedió en 2011 cuando Canadá se retiró del Protocolo de Kioto, deciden priorizar su relación comercial con Estados Unidos y hacer a un lado sus compromisos con la comunidad internacional. Además, surge la crítica de la falta de mecanismos de sanción más fuertes que la sola reputación e imagen de un Estado para hacerlos cumplir los compromisos adquiridos.

Como era de esperarse, el nuevo acuerdo comercial no tuvo como resultado grandes avances en materia ambiental. Por el contrario, el T-MEC y el ACA representan un freno para el avance de la protección ambiental en la región. Lo que se aprobó va en contra del bienestar y la salud de la población. Ésta es la mayor crítica en la materia, que los tres Estados han decidido ignorar la importancia de la crisis climática por priorizar la integración del mercado energético, un mercado que fomenta los combustibles fósiles. Con ello, la región se encamina a un escenario de incremento de gases de efecto invernadero y pone en riesgo el éxito del Acuerdo de París.

La renegociación del TLCAN perdió una oportunidad importante para actualizar la protección ambiental. Una vez ratificado el T-MEC por los tres Estados entrará en vigor también el ACA, que no representa mayores cambios en comparación con su predecesor, el ACAAN. La visión que privó en todo el proceso fue que la protección ambiental debe ser consistente con la integración comercial, o bien, no fungir como obstáculo para la consolidación de dicho proceso. A pesar de las propuestas progresistas de Canadá, el resultado final del acuerdo refleja los intereses de la agenda de negociación del miembro con mayor capacidad de negociación, Estados Unidos. Las rondas de negociación representan una política ambiental regresiva y negacionista del cambio climático.

Uno de los resultados tangibles positivos de la integración comercial es que en el caso de México, la década de los noventa fue fructífera para la creación de instituciones y leyes dedicadas a la protección ambiental. La preocupación de la sociedad



civil estadounidense sobre el traslado de la inversión a México por su laxitud de leyes y falta de instituciones consagradas a la materia ambiental no tuvo mayores consecuencias. La firma del TLCAN obligó a México a desarrollar una política nacional ambiental y propició la formación de recursos humanos comprometidos con esta causa, tanto en el sector público como en el privado. Aunque los resultados han sido lentos, se debe reconocer el impulso del proceso de liberalización comercial en pro del medio ambiente en México. A la fecha, la legislación ambiental mexicana ha evolucionado considerablemente y en algunos temas se encuentra más avanzada que la de sus dos socios comerciales; un ejemplo de ello es respecto al cambio climático. En el caso estadounidense, no tienen una ley sobre este tema, debido a los intereses de las empresas que se verían afectadas con una regulación de este tipo. No obstante, México se encuentra aún en la fase de implementación de esta legislación. Habrá que esperar los resultados de las siguientes elecciones presidenciales para saber si habrá cambios en la posición de Estados Unidos o si las cosas se mantendrán como hasta ahora ante una eventual reelección del presidente Donald Trump.

## FUENTES

ASPINWALL, MARK

2014 *Efectos paralelos, gobernanza mexicana bajo los acuerdos laboral y ambiental del TLCAN*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 278 pp.

BETSILL, MICHELE M.

2007 “Regional Governance of Global Climate Change: The North American Commission for Environmental Cooperation”, *Global Environmental Politics*, vol. 7, no. 2, mayo.

CENTRO MEXICANO DE DERECHO AMBIENTAL (CEMDA)

2018 “Historia”, en <<http://www.cemda.org.mx/historia/>>, consultada el 29 de septiembre de 2019.

COMISIÓN PARA LA COOPERACIÓN AMBIENTAL (CCA)

1993 *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte*, 42 pp., en <[http://www.paot.org.mx/leyes/Biblioteca/15\\_Acuerdo\\_Cooperacion.pdf](http://www.paot.org.mx/leyes/Biblioteca/15_Acuerdo_Cooperacion.pdf)>, consultada el 9 de octubre de 2019 y <<http://www.cec.org/es/acerca-de/ACCAN>>, consultada el 18 de mayo de 2020.

## COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE

1995 *Our Global Neighborhood*, en <<http://www.gdrc.org/u-gov/global-neighborhood/>>.

## FERRETTI, JANINE

2002 “NAFTA and the Environment: An Update”, *Canada-United States Law Journal*, vol. 28, no. 81, pp. 81-89.

## GOBIERNO DE CANADÁ

2017 “Minister McKenna Announces Creation of New nafta Advisory Council on the Environment”, 31 de agosto, en <[https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/news/2017/08/minister\\_mckennaannouncescreationofnewnaftaadvisorycouncilonthee.html](https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/news/2017/08/minister_mckennaannouncescreationofnewnaftaadvisorycouncilonthee.html)>, consultada el 14 de junio de 2018.

## HURD, IAN

2017 *How to Do Things with International Law*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press.

INSTITUTO NACIONAL DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN  
Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES (INAI)

2018 “¿Qué es el INAI?”, Gobierno de México, en <<http://inicio.inai.org.mx/SitePages/que-es-el-inai.aspx>>, consultada el 8 de noviembre de 2018.

KARPILOW, QUENTIN *et al.*

2014 *20 Years of Costs to Communities and the Environment*, The Sierra Club Sierra/The Sierra Club Canada/The Council of Canadians/rmalc-ips, marzo, en <[https://content.sierraclub.org/creative-archive/sites/content.sierraclub.org/creative-archive/files/pdfs/0642-NAFTA%20Report\\_05\\_low.pdf](https://content.sierraclub.org/creative-archive/sites/content.sierraclub.org/creative-archive/files/pdfs/0642-NAFTA%20Report_05_low.pdf)>, consultada el 25 de mayo de 2020.

## KRAHMANN, E.

2003 “National, Regional & Global Governance”, *Global Governance*, vol. 9, no. 3, pp. 323-346.

## MAXWELL, AMANDA

2019 “New nafta Must Address Climate Change”, Natural Resources Defense Council, 6 de mayo, en <<https://www.nrdc.org/experts/amanda-maxwell/new-nafta-must-address-climate-change>>, consultada el 7 de mayo de 2019.

MAYNTZ, RENATE

1998 “Nuevos desafíos de la teoría de *governance*”, en Jean Monet Chair Paper rsc (informe no. 98/50).

MINGST, KAREN

2019 “International Institutions: Rupturing or Reconfiguring?”, *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*, no. 133, enero-abril, pp. 17-32, en <[http://investigacion.politicas.unam.mx/rri/wp-content/uploads/articulos/133/rri133\\_03\\_mingst.pdf?fbclid=IwAR28tQd0iXzc8omkkPCQCYSS2VhrbJ8Q5YCVTvrqkoFSdlA2uoDyni6hirQ](http://investigacion.politicas.unam.mx/rri/wp-content/uploads/articulos/133/rri133_03_mingst.pdf?fbclid=IwAR28tQd0iXzc8omkkPCQCYSS2VhrbJ8Q5YCVTvrqkoFSdlA2uoDyni6hirQ)>, consultada el 20 de mayo de 2020.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (ONU)

1992 *Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, en <[http://www.unesco.org/education/pdf/RIO\\_S.PDF](http://www.unesco.org/education/pdf/RIO_S.PDF)>, consultada el 8 de noviembre de 2018.

PRADO, GINA

2006 “La protección ambiental en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, pp. 309-325, <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2252/16.pdf>>, consultada el 8 de noviembre de 2018, en David Cienfuegos Salgado y María Carmen Macías Vázquez, coords., *Estudios en homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano. Bioderecho, tecnología, salud y derecho genómico*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ)-UNAM, serie Doctrina Jurídica no. 323, en <<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2252/2.pdf>>.

RHODES, R.A.W.

2007 “Understanding Governance: Ten Years On”, *Organizational Studies*, vol. 28, no. 8, agosto, pp. 1243-1264.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

2017 “Prioridades de México en las negociaciones para la modernización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, México, 2 de agosto, en <<https://www.gob.mx/se/articulos/prioridades-de-mexico-en-las-negociaciones-para-la-modernizacion-del-tratado-de-libre-comercio-de-america-del-norte?idiom=es>>, consultada el 27 de junio de 2018.

SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT)

2018 *Acuerdo de Cooperación Ambiental*, 30 de noviembre, en <<https://www.gob.mx>>.

mx/cms/uploads/attachment/file/416714/MX-US-CA\_ECA\_-\_Final\_Espan\_ol\_.pdf>, consultada el 25 de mayo de 2020.

TORRES, BLANCA

2002 “The North American Agreement on Environmental Cooperation: Rowing Upstream”, en Carolyn Deere y Daniel Esty, eds., *Greening the Americas: NAFTA’s Lessons for Hemispheric Trade*, Cambridge, Mass., MIT Press, pp. 201-220.

U. S. TRADE REPRESENTATIVE (U. S. TR)

2017 *Summary of Objectives for the NAFTA Renegotiation*, Executive Office of the President, 17 de julio, pp. 13-14, en <<https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/NAFTAObjectives.pdf>>, consultada el 21 de octubre de 2019.

ZITO, ANTHONY y MARK ASPINWALL

2016 “¿Regiones verdes? Comparación del activismo de la sociedad civil en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la Unión Europea”, *Perfiles Latinoamericanos*, vol. 24, no. 47, enero-junio, en <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532016000100006](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532016000100006)>, consultada el 27 de septiembre de 2018.

# Las mujeres del *Establishment vs. el Squad*: estilos de representación política femenina en el Congreso de Estados Unidos

## Establishment Women vs. "The Squad": Styles of Women's Political Representation in the U.S. Congress

ESTEFANÍA CRUZ LERA\*

### RESUMEN

En 2019 un récord histórico de mujeres conformó el Congreso estadounidense. Además del incremento de la participación femenina, hay una mayor diversidad étnica, racial, cultural y de clase entre estas congresistas. En este universo político, resaltan dos perfiles altamente contrastantes: por un lado, las mujeres del *Establishment* lideradas por Nancy Pelosi; por otro, el desafiante *Squad* encabezado por Alexandria Ocasio-Cortez. A partir de un análisis de redes sociales, de la prensa y del desempeño legislativo, en esta investigación se contrastan ambos estilos de representación política. El resultado principal es que en patrones de introducción de leyes, votación y fuentes de financiamiento no hay diferencias entre el *Squad* y las mujeres del *Establishment*; las principales divergencias se hallan en su discurso público, en la plataforma ideológica a la que se adscriben y en el estilo de liderazgo que ejercen.

**Palabras clave:** Congreso, mujeres, representación, Poder Legislativo, Estados Unidos.

### ABSTRACT

In 2019, a record number of women were members of the U.S. Congress. In addition to their increased participation, these congresswomen are more ethnically, racially, culturally, and class diverse. Two highly contrasting profiles show up in this political universe: the Establishment women led by Nancy Pelosi and the rebellious "Squad," headed by Alexandria Ocasio-Cortez. This article analyzes social networks, the press, and their legislative performance to contrast both styles of political representation. The author's main finding is that the Squad and Establishment representatives do not differ in terms of presenting bills, voting, and funding sources; the main differences are found in their public discourse, their ideological platform, and their leadership styles.

**Key words:** Congress, women, representation, legislative branch, United States.

\* Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), <estefania.1616@comunidad.unam.mx>.

## INTRODUCCIÓN

Según las estimaciones, la población estadounidense se compone ligeramente de más mujeres (el 50.8 por ciento) que de hombres (U.S. Census Bureau, 2018). Sin embargo, en el Congreso de Estados Unidos, que es el principal órgano político y que descansa en el principio de representación, actualmente las mujeres están subrepresentadas. En las elecciones intermedias de 2018 en se llegó a un récord histórico de mujeres electas para el Congreso estadounidense. En la Legislatura 116, que inició en 2019, hay solamente ciento veintisiete mujeres que corresponden al 23.7 por ciento del total de quinientos treinta y cinco miembros. Además, una mujer preside una de las dos Cámaras, la *speaker* Nancy Pelosi, y hay otras dieciséis en posiciones de liderazgo de las bancadas y los comités.

Este artículo tiene como objetivo principal analizar la naturaleza de la representación política de las mujeres en el Congreso de Estados Unidos en el contexto actual plagado por contradicciones. Por un lado, encontramos movilizaciones sociales como #MeToo, #Time'sUp y la Marcha de la Mujeres que han revitalizado la agenda política de las mujeres dentro y fuera de las instituciones políticas. Por el otro lado, hay múltiples ataques en contra de las mujeres por parte del actual presidente y otros representantes, además de retrocesos en los derechos reproductivos, una brecha salarial sin resolver y otros temas cargados de género que están latentes en la política del país norteamericano.

El argumento central de esta investigación se basa en que las instituciones políticas estadounidenses fueron proyectadas por hombres blancos, anglosajones y de élite, que le imprimieron estas visiones en sus estructuras y reglas; esto en una era en que las mujeres no tenían voz en la política. En este contexto, la incursión política de las mujeres se da a través de dos canales de acceso político contrastantes: el *mainstreaming* político vs la confrontación. El primer caso está ejemplificado por el grupo *senior* que busca el liderazgo a través del consenso y de seguir las reglas tradicionales del juego político (las mujeres del *Establishment*). El segundo caso está protagonizado por una nueva generación de mujeres provenientes de contextos étnicos y culturales diversos, que ejercen política más contenciosa (el *Squad* –“Escuadrón”–, como se han autodenominado en redes sociales). Estos estilos de representación política contrastantes dificultarán alianzas y acuerdos necesarios para el avance de la agenda política de las mujeres.

El diseño metodológico que guía esta investigación se basa en analizar el desempeño legislativo de ambos perfiles, tomando como referencia a los casos más representativos:

**Cuadro 1**  
 PERFILES DE LAS CONGRESISTAS DEL ESTUDIO

	Representante	Posición de liderazgo
Veteranas	Rep. Nancy Pelosi (D-CA).	<i>Speaker of the House.</i>
	Rep. Katherine Clark (D-MA).	<i>Vice Chair, Democratic Caucus.</i>
	Rep. Janice Shakowsky (D-IL).	<i>Senior Democratic Chief Deputy Whip.</i>
	Rep. Nita Lowey (D-NY).	<i>Chair, Appropriations Committee.</i>
Novatas	Rep. Alexandria Ocasio-Cortez (D-NY).	Ninguna/Miembro regular.
	Rep. Ilhan Omar (D-MN).	Ninguna/Miembro regular.
	Rep. Ayana Pressley (D-MA).	Ninguna/Miembro regular.
	Rep. Rashida Tlaib (D-MI).	Ninguna/Miembro regular.

**Fuente:** Elaboración propia.

La selección se centra en la Cámara de Representantes ya que esta es la cámara más dinámica debido a sus periodos más cortos y a que es donde más pronto se reflejan los cambios por elecciones más continuas. También porque la Cámara está proyectada para representar directamente a las circunscripciones ciudadanas y por tanto hay más influencia de los sectores sociales. En la Legislatura 116 sirven ciento ocho mujeres demócratas (ochenta y nueve de ellas en la Cámara) y veintitrés republicanas (trece en la Cámara de Representantes).

Me centro en el partido demócrata debido a que en las elecciones de 2018 lograron obtener la mayoría de la Cámara de Representantes, aunado a lo anterior, en las encuestas en torno a las elecciones de 2018 un total del 56 por ciento de las mujeres se describieron como demócratas (Doherty *et al.*, 2018). Además de la mínima participación de las mujeres electas dentro del partido republicano, sólo un 37 por ciento de las mujeres son votantes republicanas. Aunado a lo anterior, casi no hay congresistas republicanas con posiciones de liderazgo; sólo la jefa de la conferencia republicana en la Cámara, Liz Cheney (republicana por Wyoming) quien ocupó el asiento vacante y consecuentemente el liderazgo de su padre, el vicepresidente Cheney (2001-2009).

Para este artículo se hizo una compilación periodística y de publicaciones en redes sociales de las congresistas para analizar su discurso público característico. Posteriormente, se registraron las iniciativas que patrocinaron y sus patrones de votación durante 2019. Finalmente se analizó el estado actual de la colecta de fondos con miras a su reelección en 2020. Todo lo anterior para explicar si las diferencias entre los dos perfiles son solamente discusivas, o si en realidad hay un desempeño

legislativo contrastante entre las mujeres del *Establishment* y las progresistas. Para concluir, se hace un balance sobre cómo estas dinámicas influyen sobre el contexto más amplio de la política de las mujeres en Estados Unidos.

## BREVE HISTORIA DE LA INCURSIÓN POLÍTICA DE LAS MUJERES ESTADUNIDENSES

Entender las luchas políticas por los derechos de las mujeres en Estados Unidos a través de sus denominadas cuatro olas es una herramienta analítica útil para la síntesis de los diversos movimientos que han convergido en cada generación. Hay una continuidad entre los movimientos por los derechos civiles y políticos de las mujeres al interior y al margen de la política institucional. Cada una de las cuatro olas contiene episodios de protestas y de acción política para expandir el papel de la mujer en la política estadounidense.

La Decimonovena Enmienda de la Constitución de Estados Unidos estableció en 1920 que “El derecho de los ciudadanos de los Estados Unidos al voto no será negado o menoscabado por los Estados Unidos, ni por ningún estado, por motivos de sexo” y que las instituciones gubernamentales deberán garantizar el ejercicio de este derecho. Con esta enmienda se intentó acabar por decreto con siglos de negación de derechos políticos sobre la base del sexo. Esta victoria legal se logró gracias a un conjunto de dinámicas de protesta, activismo al interior del congreso y batallas en las cortes llevadas a cabo por las organizaciones de la primera ola de activismo político de las mujeres en Estados Unidos.

En julio de 1848, un grupo de mujeres lideradas por Elizabeth Stanton, Susan B. Anthony y Lucretia Mott organizaron en Seneca Falls, Nueva York, la primera convención por los derechos de la mujer de la historia (Wellman, 2004). Si bien este episodio es tomando como el punto de partida para el activismo formal, la lucha de las mujeres en Estados Unidos ha sido mucho más amplia. Tetrault explica que:

Uno puede anclar el movimiento por los derechos de las mujeres en muchos eventos... la defensas prácticas y teóricas de las hermanas Grinké como actores públicos en 1930. Los operativos de los textiles Lower Mill y sus huelgas de 1834 y 1836 por trato justo y salarios dignos... Las seis mujeres del norte de Nueva York quienes, en 1846... pidieron a su convención constitucional estatal el derecho al voto (2014: 5).

A esta lista falta sumar el activismo de Alice Stokes Paul, fundadora del Partido Nacional de las Mujeres, autora de la fallida *Equal Rights Amendment* y líder de las protestas sufragistas frente a la Casa Blanca en tiempos de la presidencia de Wilson.



También, en 1916 Jeannette Rankin se convirtió en la primera mujer elegida a la Cámara de Representantes por el estado de Montana. Fue hasta 1932 que Hattie Caraway fue elegida como la primera mujer senadora por el estado de Arkansas al sustituir a su fallecido esposo que le sucedió en el cargo.

Esta referida primera ola por los derechos políticos y civiles de las mujeres, que en la década de 1920 conquistó el derecho el voto, también logró otros cambios institucionales para incorporarlas a la esfera pública nacional. Por ejemplo, en 1920 se creó la división de las mujeres al interior del Departamento del Trabajo, este fue la primera oficina creada exclusivamente para las mujeres en la estructura gubernamental estadounidense.

La segunda ola, que tiene lugar en la década de 1960, consiste en una diversificación en los movimientos por los derechos de las mujeres. El feminismo liberal que confiaba en mejorar el estatus de las mujeres a través de las reformas políticas y legales deja de ser el vehículo exclusivo de movilización (Palmer y Simon, 2006). Dentro de esta ola tomaron fuerza manifestaciones como el feminismo negro, el feminismo chicano y el feminismo radical que estaban más orientados al activismo y el cambio social que a la política (Hurtado, 1996). En esta generación el feminismo liberal tuvo numerosas victorias en las cortes, en 1964 se logró prohibir la discriminación laboral sobre la base del sexo, y en 1972 se estableció la ley de derechos igualitarios con base al sexo.

Dentro de la segunda ola también surgen formalmente numerosas organizaciones con el objetivo de empoderar a las mujeres para que ejercieran los derechos obtenidos. En 1966 la activista Betty Friedman fundó la que hasta hoy en día es la asociación más grande a favor de los derechos de las mujeres, la National Organization for Woman (NOW). Con el aumento de las mujeres en cargos políticos también surgieron caucus y comités de acción política para apoyar las carreras políticas de las mujeres. En 1971 la congresista demócrata Bella Abzug y la republicana Virginia Allen fundaron el Caucus Político Nacional de las Mujeres.

En 1974 se formó el Women's Campaign Fund para ofrecer soporte técnico, conexiones y recursos a mujeres en campaña. Por su parte, la WISH List (Women In Senate and House List) apoyó a mujeres candidatas del Partido Republicano. Otra organización importante es la lista de EMILY (Early Money Is Like Yeast) que, antes de las elecciones de 1986, reunió fondos para ayudar a ganar a las candidatas demócratas en las primarias (Kelber, 1994). Hasta la actualidad es el comité de acción política en favor de las mujeres más rico e influyente.

En la década de 1990, inició la llamada tercera ola de activismo por la lucha de los derechos políticos en Estados Unidos. Los objetivos principales fueron colocar a las mujeres en posiciones de poder político y ejercer la micropolítica de la igualdad de género que incluyó denunciar la discriminación laboral y la violencia sexual. En

1992, los esfuerzos de las mujeres para llevar al congreso a más representantes mujeres permitieron que se alcanzara un récord histórico, incluso popularmente se le denomina como “el año de las mujeres” (Carroll y Fox, 2018; Palmer y Simon, 2006).

En el contexto de la tercera ola, la presidenta de NOW, Patricia Ireland; la directora de la Fundación por una Mayoría Feminista (Feminist Majority Foundation), Eleanor Smeal, y Dolores Huerta, líder del Sindicato Nacional de Trabajadores Agrícolas, fundaron el Partido del Siglo XXI, cuyo objetivo era lograr la paridad de género en el congreso y las oficinas públicas en 2001. Los comités de acción política anteriormente mencionados se consolidaron en esta etapa y fueron una estaca importante para las carreras políticas de muchas mujeres en la Cámara y en Senado, y para que obtuvieran posiciones de liderazgo al interior del Congreso (Day y Hadley, 2001).

La cuarta ola de los movimientos por los derechos de las mujeres en Estados Unidos es la que estamos viviendo en la actualidad. Hay una continuidad con los objetivos de generaciones anteriores a favor del empoderamiento profesional (mujeres liderando la política, la ciencia, las empresas, entre otras áreas), la paridad salarial y el rechazo a la violencia sexual. Si bien esta nueva ola del movimiento ha tenido lugar principalmente por medio de manifestaciones multitudinarias, en este continuo entre activismo y política de las mujeres, también hay otras dinámicas importantes dentro de la política institucional que son el objeto de estudio principal.

## MARCO TEÓRICO-ANALÍTICO

El marco analítico que guía esta investigación está constituido a partir de dos razonamientos centrales. Primero, la distinción conceptual entre la política de las mujeres y las mujeres en la política estadounidense. Segundo, los postulados teóricos sobre las dinámicas principales a las que se enfrentan las mujeres en la política como son el género de la institución, el techo de cristal y el *mainstreaming* político.

El diseño de la política institucional, la naturaleza de las agencias y cortes, y la estructuración de los comités legislativos son arenas donde diversas fuerzas sociales convergen. Sin embargo, no son estructuras vacías, sino conjuntos de valores, convenciones, principios operativos y reglas que han sido dotadas por los individuos que las conforman, mismas que se han acumulado a través de su historia y que les dan un carácter propio. La idea de *gendered institutions* (el género de las instituciones) se refiere a que el género está presente en los procesos, prácticas, representaciones, ideologías, y distribución del poder en varios sectores de la vida pública (Kenney, 1996). Hay que puntualizar que el género es una categoría culturalmente compuesta, que se basa en expectativas sobre comportamientos, reacciones, atributos y formas de hacer las

cosas (Carroll y Fox, 2018). La mayor parte de la estructura gubernamental estadounidense se compone de instituciones cargadas de género, de protocaracterísticas de masculinidad que le imprimieron sus padres fundadores y que determinan la naturaleza de sus reglas y convenciones políticas.

La organización donde se hacen más visibles estas influencias de masculinidad institucional es el Congreso. Duerst (2002) explica que su estructura jerárquica, el individualismo causado por la condicionante reelección, el enfoque normativo (numerosas reglas escritas y no escritas), la naturaleza del liderazgo que implica articular coaliciones estratégicas sobre la base de los intereses, son en su conjunto características masculinas en el congreso que afectan e incluso obstaculizan el ejercicio político de las mujeres que progresivamente se han incorporado a la institución. Sin embargo, las instituciones políticas producen, reproducen y también pueden subvertir su género. Es decir, las mujeres congresistas tienen capacidad transformativa en la organización, pero antes deben enfrentarse a múltiples dinámicas que las obstaculizan y anclarse en aquellas que catalizan el cambio político a su favor.

Las mujeres son una fuerza política en Estados Unidos, pero no son una fuerza unificada, sino un subgrupo heterogéneo y altamente disperso por la que los políticos contienden (Palley, 2007). Como Hill y Chappell sugieren, “las mujeres tienen muchos intereses en común, pero también tienen muchos intereses en conflicto” (2006: 1). Entonces, la política de las mujeres se refiere a los asuntos que directamente y más desproporcionadamente afectan las vidas de las mujeres (Barnello y Bratton, 2007).

Vickers explica que “la política de las mujeres acompasa los variados campos que las activistas han usado para colocar sus reclamos, demandar políticas, recursos y cambios en las instituciones a favor de las mujeres” (2006: 5). Para que las mujeres puedan participar en la política de sus naciones, primero deben articular una voz colectiva, misma que se va conformando asunto por asunto, aunque sus organizaciones y movimientos lo facilitan. Posteriormente han tenido que aprender a insertar sus reclamos e intereses en procesos decisorios dentro de la política institucional, lo que a su vez requirió desarrollar una red de aliados políticos que las escuchen y que las representen.

Mansbridge (1999) sugiere que cuando ha habido una historia de discriminación institucional y barreras electorales que han permitido que un grupo dominante marginalice sistemáticamente las demandas de grupos minoritarios, la representación descriptiva (la representación espejo) es vista como el camino más viable hacia mayor influencia política. De acuerdo con esto, la representación descriptiva ayudará a cristalizar una agenda política para el grupo y a la incorporación política de organizaciones sobre estos temas.

El incremento en el número de mujeres en el Congreso no sólo sirve para pasar leyes a su favor o para ocupar posiciones de liderazgo, sino que también cambia el

carácter de la institución dotando sus convenciones y mecanismos de pluralidad. Es decir, la demografía de una institución afecta su cultura política influyendo también sobre la sociedad en su conjunto. El problema es que además de la carga de género de la institución como estructura contextual, también está “el techo de cristal” que frena las carreras políticas de las mujeres.

La metáfora del “techo de cristal” ha sido utilizada desde la década de 1980 para explicar al entramado de barreras, a primera vista invisibles ya que están basadas en prejuicios y actitudes, a las que las mujeres se enfrentan en su vida profesional para ascender a las posiciones de poder. Por ejemplo, la diferencia salarial, la desestimación de sus habilidades de liderazgo y toma de decisiones (sesgos cognitivos), la idea de que están fuera de lugar en el trabajo al estar destinadas a tareas domésticas y de cuidado (sesgos sociales). Todas estas condiciones desincentivan y frenan a las mujeres con altas aspiraciones políticas.

Paradójicamente, numerosos estudios (Palmer y Simon, 2006; Connell, 2006; Lawless, 2004) han encontrado que si bien las mujeres tienen menos motivación o menos oportunidad política de postularse como candidatas para algún puesto, una vez que entran en la carrera tienen las mismas posibilidades de ganar que los hombres. En su estudio sobre elecciones de mujeres congresistas, Fox (2018) encontró que las candidatas tuvieron tasas similares de voto y de donaciones que sus contrapartes masculinas en espacios similares. Sin embargo, una de las principales vigas del techo de cristal para las mujeres congresistas son los titulares (*incumbents*), los representantes en vigor que son desafiados en su reelección.

Aunque hombres y mujeres con circunstancias similares de edad, experiencia y plataformas políticas tienen las mismas oportunidades y obstáculos frente a los titulares (Griffin *et al.*, 2012) el hecho de que actualmente haya más titulares hombres y que estos tengan más posibilidades de ganar la elección, provoca que las mujeres estén ingresando de forma muy lenta en cada nueva legislatura. Kelber (1994) señala que las mujeres generalmente ocupan un asiento en el congreso tras ganar elecciones muy cerradas en contra de un titular poderoso.

Según las estadísticas de las elecciones intermedias de 2018, un total de trescientos setenta y ocho congresistas de la Cámara de Representantes estaban buscando la reelección, de los cuales sólo treinta y tres perdieron. Un total de catorce mujeres derrotaron a un titular y cuatro hombres derrotaron a mujeres titulares. Según Palmer y Simon (2006), el escenario ideal para que una mujer gane una elección cerrada contra un titular consiste en un distrito étnicamente diverso, que no sea mayoritariamente conservador, que sea urbano y con altos niveles educativos.

Las ventajas de los titulares son claras: tienen visibilidad, experiencia política y más fondos a su disposición para asegurarse la reelección. En cambio, las campañas

electorales de las mujeres, y sobre todo las de aquellas que pertenecen a minorías étnicas, religiosas, raciales y sexuales, se ayudan de campañas de movilización de bases (*grassroots*), de eventos de recaudación de fondos y de una ambiciosa agenda progresista como sus principales herramientas políticas.

Una vez electas, “las mujeres dentro de las instituciones tejen su camino entre la identificación y la diferencia; su estatus de ‘outsider al interior’ crea diferencias entre ellas y otros actores institucionales” (Roth, 2006: 158). Hay mecanismos de marginalización y erosión que deben sobrellevar y también deben hacer frente a las diferencias en su forma de legislar frente a sus contrapartes masculinas y frente a las otras mujeres que anteriormente se han abierto camino en la institución.

Las instituciones anteponen su estabilidad al cambio político progresivo, por eso hay fuerzas endógenas y exógenas bloqueando el acceso político de quienes busquen modificarlas. Roth explica que “el dilema para las mujeres dentro de instituciones dominadas por hombres es que mientras que su ejercicio es esencial para mejorar las vidas de las mujeres; dentro de estos arreglos institucionales, la desigualdad de género y los obstáculos específicos deben ser enfrentados por ellas” (2006: 158). Las mujeres en la política pueden percibirse marginalizadas o incluidas, pero sin duda su agenda de género está en constante erosión.

La mayor parte de la literatura sobre mujeres en el congreso de Estados Unidos se ha basado en estudiar las diferencias en el comportamiento político entre hombres y mujeres (Swers, 2005; Griffin *et al.*, 2012; Hill, 2006). De acuerdo con estos estudios, la tendencia de las representantes mujeres en su ejercicio legislativo es el *mainstreaming* político que consiste en una doble dinámica en torno al tratamiento de los temas. La primera fase es “cargar de perspectiva de género” las propuestas al interior de sus redes de apoyo. La segunda fase es “quitarle la perspectiva de género” para hacer las demandas universales, crear alianzas interseccionales y convencer al pleno del congreso de la necesidad de dicha ley.

Hawkesworth (2003) explica que hay varias tácticas que utiliza el sector dominante en el congreso como son: silenciar, estereotipar, invisibilizar, excluir, marginalizar, desafiar la autoridad epistémica, y provocar concienzudamente la extinción de temas legislativos. Estas estrategias aseguran a las congresistas una suerte de “con ellas, pero no parte de nosotros”. Hurtado (1996) sugiere que las mujeres de minorías raciales que actúan en concordancia con la agenda a partir de la cual fueron elegidas, se enfrentan a que “hombres y mujeres en posiciones de poder pretenden no entender las sugerencias políticas o los argumentos substantivos, y piden más argumentos o mayor elaboración” (Hurtado, 1996: 135). De esta forma las congresistas tienen que dedicar más tiempo y energía extra para educar a los otros legisladores que retrasan así el cambio político.

Sin embargo, “las mujeres no están uniformemente destinadas a enfocarse en “asuntos de mujeres”, y los hombres no están uniformemente desinteresados sobre estos asuntos” (Barnello y Bratton, 2007: 452). Algunos autores (Griffin *et al.*, 2012) insisten, tras un minucioso estudio sobre la naturaleza de la representación política, que no hay diferencias en cuanto a la representación diádica entre el electorado femenino y su congresista ya sea hombre o mujer. La diferencia fundamental se da en torno a temas sensibles para las mujeres sobre los que tienen posiciones más determinadas por el género.

Swers (2005) encontró que cuando los miembros de un grupo minoritario pertenecen al partido político que tiene la mayoría en el Congreso, ellos tienen el control de la agenda, lo que incrementa sus oportunidades de ver que sus iniciativas se conviertan en ley. Entonces, cuando los miembros están el partido de la mayoría tienden a incrementar su activismo hacia asuntos de interés personal. En el escenario contrario, cuando las congresistas están dentro del partido minoritario reducen su actividad política.

Según los resultados del estudio realizado por Swers (1998: 2005) la ideología es el elemento principal para predecir el voto de las congresistas, aunque también la solidaridad femenina es importante. Es decir, las mujeres tienden a votar mayormente a favor por iniciativas de ley introducidas por mujeres, sobre todo si las leyes tienen que ver con tópicos que afectan directamente a las mujeres como lo son la salud, el aborto, la prevención del crimen y la seguridad social. Esta dinámica es particularmente interesante en el caso de las representantes republicanas cuyo partido no vota a favor de estos temas.

## ACTUALIDAD DE LA AGENDA POLÍTICA Y LAS ACTITUDES PÚBLICAS DE LAS MUJERES EN ESTADOS UNIDOS

De acuerdo con McBride y Parry (2011), el objetivo de examinar las demandas políticas de las mujeres en Estados Unidos es ambicioso, especialmente dada la diversidad de la sociedad estadounidense y la complejidad del sistema federal bajo el que se gobiernan. Es decir, los derechos de las mujeres están afectados por el juego político y por la política pública, pero sobre todo por sus habilidades tanto como para usarlos como para navegar los variados escenarios políticos. Entonces, las prioridades políticas de las mujeres estadounidenses en la actualidad responden a múltiples variables antes que el género.

Un total de 86.3 millones de mujeres fueron elegibles para votar en 2018, de las cuales, 66.4 millones se registraron como electoras (Center for American Women and

Politics, 2018). Además de tener tasas más altas de registro que los hombres, las mujeres acuden con más frecuencia a las urnas que los hombres (véase el cuadro 2).

Año	Mujeres que votaron %	Hombres que votaron %	Brecha de las mujeres
2014	43	40.8	+2.2
2016	63.3	59.3	+4
2018	55	51.8	+3.2

**Fuente:** Elaboración propia con datos del U.S. Census Bureau (2019).

Ante estos datos, resulta paradójico que las mujeres aún estén subrepresentadas en todos los cargos políticos en Estados Unidos.

Según Day y Hadley (2001), hay tres categorías que nos permiten entender las preferencias políticas de las mujeres. El primer caso se refiere a la política simbólica e incluye cuestiones de ideología y de afiliación partidista. La segunda variable consiste en la confianza que tienen en que el gobierno va a resolver las demandas sociales de las mujeres y si favorecen un gobierno grande con un sistema de bienestar amplio o no. Finalmente están cuestiones individuales y contextuales relacionadas con el estatus social (clase, grupo etnoracial, religión y hasta el género o minoría sexual con la que se identifiquen).

En 2018 se encontró que el 56 por ciento de las mujeres se identifican como demócratas y el 37 por ciento como republicanas (Doherty *et al.*, 2018). Además, encontraron que las minorías latina, afroamericana y asiática son mayormente demócratas, de modo que la intersección entre género femenino y minoría racial es un predictor de afiliación demócrata. Similarmente lo es la intersección de género femenino y educación superior completada. Por el contrario, Thomsem (2015) explica que la exclusión sistemática de mujeres, un mayor conservadurismo y la polarización sobre los temas logran una menor identificación femenina republicana.

Sobre la volátil agenda política en Estados Unidos, existe la particularidad de que casi ningún tema es nuevo en la arena pública; es decir, sobre cada tópico ya hay posicionamientos y precedentes jurídicos y legislativos a diferentes niveles de las comunidades políticas (McBride y Parry, 2011). En este contexto, las mujeres que incursionan en la política deben construir sus agendas sobre estos cimientos. Las mujeres congresistas deben desentrañar las redes de apoyo, las fuentes oposición y las posibilidades para tener éxito en sus iniciativas con una carga de género y en su futuro político.

Tomando como referencia el electorado promedio, las mujeres tienden a ser más liberales que los hombres (Griffin *et al.*, 2012). Hill (2006) explica que mientras que las mujeres tienden a estar más orientadas hacia asuntos como el mantenimiento de la paz, la educación y la salud; los hombres están más preocupados por la economía, los impuestos, el crimen. También explica que los electores masculinos son políticamente más conservadores sobre la homosexualidad, el patriotismo, los valores tradicionales y las aventuras militares en el extranjero. Las mujeres por su parte tienden a favorecer políticas ambientales, la ética del cuidado familiar, posturas antibélicas y políticas de solidaridad internacional.

El centro Gender Watch (Center for American Women and Politics, 2018) encontró que hay temas que movilizan más al electorado femenino que al masculino; las prioridades de las mujeres fueron: salud, inmigración y educación; los hombres incluyeron terrorismo y control de armas. Además de las diferencias en el orden de las prioridades políticas, también difiere la forma en como los abordan.

Las mujeres han incrementado su participación en la fuerza de trabajo en Estados Unidos; sin embargo, como consecuencia de esto han venido numerosos desafíos, como la igualdad salarial, la no discriminación, las prestaciones a las madres trabajadoras y hasta discusiones de última generación como la vitrificación de óvulos. Se considera que estas agendas políticas son las que tienen mayor carga de género; también son las que generan más divergencias al interior del colectivo femenino a partir de líneas ideológicas conservadoras o progresistas. Mientras que las mujeres políticamente conservadoras consideran que las políticas en torno a estos temas aumentan la injerencia del sistema gubernamental sobre sus vidas, reduciendo su capacidad de elección, las mujeres progresistas consideran que las decisiones en estos ámbitos afectan tanto la vida y el bienestar de las mujeres que el gobierno debe tomar acción y regularlas.

Además del manejo de la agenda, también hay diferencias en el estilo de liderazgo y en los mecanismos que utilizan las mujeres activas en la política. En 2018 el Pew Research Center llevó a cabo una encuesta para identificar las diferentes perspectivas de hombres y mujeres sobre las cualidades que deben tener sus representantes políticos (Parker *et al.*, 2018). El 57 por ciento de los estadounidenses asegura que las mujeres con posiciones altas en la política y en los negocios tienen formas diferentes de liderazgo que los hombres. Haciendo un análisis comparativo entre *insiders* políticos hombres y mujeres, Dittmar (2018) encontró que las mujeres se caracterizaron en sus discursos políticos por su congenialidad, cooperación, tendencia al consenso y trabajo colaborativo, a diferencia de los hombres que favorecieron las jerarquías y líneas partidistas más rígidas.

Hay diferencias profundas entre las personas que se identifican como republicanas y los demócratas con respecto al liderazgo político alcanzado por las mujeres.



Las mujeres republicanas manifiestan que las mujeres tienden a tener que trabajar más para probar sus capacidades que los hombres, que los electores estadounidenses no están listos para votar por mujeres y que las mujeres no reciben apoyo suficiente de los partidos políticos para postularse (Parker *et al.*, 2018). Cuando se les cuestionó sobre si había diferencias en el manejo de la política pública en sólo dos áreas hubo diferencia, una visión más positiva de las habilidades de las mujeres en educación y salud, y una visión más negativa de ellas en las áreas de seguridad nacional y defensa.

## EL *SQUAD* Y EL *ESTABLISHMENT*: DOS ESTILOS REPRESENTACIÓN POLÍTICA

Además del incremento del 3.6 por ciento en las congresistas electas, la Legislatura 116 trajo muchas novedades en su composición (Congressional Research Service, 2019). Muchas de las congresistas novatas representaron nuevas incursiones en la arena política por sus identidades personales; por ejemplo, Abby Finkenauer y Alexandria Ocasio-Cortez (de veintinueve años) han sido las representantes más jóvenes de la historia del Congreso. En la misma dirección, la ascensión de mujeres de color al congreso es un indicador de una nueva distribución del poder. El Congreso 116 se compone de veinticinco afroamericanas, quince latinas, diez asiáticas, dos indígenas y dos musulmanas.

Dentro de este bloque diverso de mujeres congresistas podemos identificar a dos perfiles altamente contrastantes: por un lado, las mujeres del *Establishment*; por otro lado, el desafiante *Squad*. El primer grupo se ha caracterizado por navegar los arreglos institucionales e incorporarse a las estructuras del poder ocupando posiciones de liderazgo sin hacer cambios profundos en el Congreso. El segundo grupo se caracteriza por ser étnica y culturalmente diferente al núcleo dominante de la sociedad estadounidense, por pertenecer al ala más progresista de los demócratas y por criticar abiertamente algunos vicios políticos.

El grupo de las mujeres del *Establishment* es liderado y protagonizado por Nancy Pelosi. La *speaker* Pelosi es la tercera persona más importante en el gobierno de Estados Unidos, sólo detrás del presidente y el vicepresidente. Nancy Pelosi proviene de una familia de políticos y aunque no es muy popular en la política estadounidense ha sabido posicionarse a través de alianzas clave en el estado de California y luego en el Congreso.

En 1978, Pelosi fue elegida para su primer mandato por el Distrito 12 de California, que incluye a San Francisco. En el año 2001 ya era jefa del grupo demócrata en la Cámara de Representantes y su trabajo principal era mantener a raya a sus miembros. En este periodo Pelosi era considerada progresista dentro del Partido Demócrata

(sobre todo por su apoyo a los homosexuales, al sistema de seguridad social), aunque sus iniciativas y votos regularmente son moderados. En 2007 hizo historia al ser la primera mujer *speaker* de la Cámara de Representantes. Sin embargo, su principal bandera política, la *Affordable Care Act* de 2011 tuvo gran oposición electoral y el siguiente año los demócratas perdieron la mayoría.

En 2019 los demócratas retoman la mayoría de la Cámara y Nancy Pelosi tuvo que negociar ampliamente con su partido para obtener el liderazgo. Su mayor reto político ha sido el dilema que divide a su partido en torno al *impeachment* contra el presidente Trump. Además, los demócratas están más faccionados que nunca, ya no sólo entre moderados y liberales, ahora hay múltiples subgrupos en el espectro, desde los –una vez dominantes– Nuevos Demócratas, hasta los más progresistas llamados Demócratas Socialistas de América.

En julio de 2019, Nancy Pelosi habló a *The New York Times* sobre la influencia del *Squad* al interior del Congreso: “Todas estas personas tienen su público, el que sea, y su mundo de Twitter... Pero no tienen a ninguno que las siga. Son cuatro personas y esos los votos que tienen” (Dowd, 2019). La representante Ocasio-Cortez respondió en Twitter citando una serie de críticas hacia ella por parte de Nancy Pelosi y cerró escribiendo: “Tener respeto por nosotros no significa faltarle al respeto a ella. Nosotros no vamos a dejar que la gente común sea menospreciada” (Pelosi, 2019).

Alexandria Ocasio-Cortez derrotó al titular Joseph Crowley, quien además de llevar dos décadas en el Distrito 14 de Nueva York, también tenía una posición de liderazgo en la Cámara. La campaña de Ocasio-Cortez se basó en una exitosa campaña de movilización de *grassroots*. Joven, latina, residente del Bronx, graduada en Boston University y subempleada como mesera, teniendo como única experiencia política haber sido organizadora de bases, Ocasio-Cortez se ha convertido en una de las congresistas más mediáticas.

Ocasio es un miembro de los Demócratas Socialistas de América que ha criticado sistemáticamente la política económica de Estados Unidos. Su plataforma se basó en la seguridad social universal, la educación gratuita hasta niveles superiores, garantía de empleo, salario mínimo de quince dólares la hora, vivienda asequible y reforma al sistema de justicia (Stein, 2018). A todas estas acciones se incluyó la batalla contra el cambio climático, conjunto de propuestas que se catalizaría con la introducción del Green New Deal en 2019.

Las ideas radicales de justicia social de Ocasio-Cortez han encontrado oposición entre los demócratas más moderados. Por ejemplo, rumbo a su primera reelección hacia 2020, un demócrata moderado la ha desafiado en las primarias. Incluso ha sido muy criticada por el presidente Trump, quien publicó en Twitter lo siguiente: “El *Squad* es un grupo muy racista de problemáticas, que son jóvenes, sin experiencia y no

muy listas. Ellas están empujando al alguna vez gran partido democrático a la extrema izquierda... Muy malo para nuestro país" (Trump, 2019).

Cabe mencionar que el *Squad* tomó su nombre después de que Alexandria Ocasio-Cortez publicara en noviembre de 2018 una foto de las congresistas progresistas recién electas con la leyenda *Squad* en sus redes sociales. Estas congresistas ya habían estado en el ojo de la opinión pública por diferentes razones. La afroamericana, de confesión musulmana, llegada a Estados Unidos como refugiada somalí, Ilhan Omar estuvo inmersa en un escándalo de antisemitismo. Rashida Tlaib ganó visibilidad por usar palabras altisonantes contra Trump en un mitin y por denegársele un permiso en el congreso para visitar a su familia en palestina. Por su parte, Ayana Presley derrotó a Capuano, titular por dos décadas, convirtiéndose así en la primera afroamericana elegida al Congreso por el estado de Massachusetts. Todas estas mujeres en el gobierno simbolizan a un conjunto de cambios que la sociedad estadounidense aún no acaba de asimilar.

Por otro lado, están las mujeres del *Establishment*, que en su momento también llegaron al poder con historias personales de mucha fuerza y han permanecido en sus asientos trabajando en alianzas estratégicas y legislaciones clave. Por ejemplo, la neoyorquina Nita Lowey lleva tres décadas en el Congreso, fue la primera mujer en encabezar la bancada demócrata y como parte del comité de apropiaciones tuvo que negociar el presupuesto que acabó con el cierre de gobierno más largo de la historia estadounidense en 2019. De forma similar, Janice Shakowsky, hija de inmigrantes judíos, ha representado al Distrito 9 de Illinois por dos décadas, como otras de sus compañeras de la vieja guardia recibe una calificación del cien por ciento en favor de las iniciativas de derechos civiles por parte de la Unión Estadunidense por las Libertades Civiles (American Civil Liberties Union, ACLU) (ACLU, 2019). Finalmente, Katherine Clark del Distrito 5 de Massachusetts que incluye a Boston, elegida apenas en 2013, es la sexta persona más poderosa del Partido Demócrata en la Cámara de Representantes.

Más allá de su adscripción al *Squad* o a la vieja guardia, cada una de las congresistas trabaja de forma independiente, sus alianzas dependen más de la agenda coyuntural y las necesidades del distrito. Las iniciativas de ley en el Congreso de Estados Unidos siempre se presentan en conjunto, esto nos permite observar la capacidad de un congresista para hacer alianzas al interior de la institución y el respaldo de sus colegas a su agenda. En el cuadro 3 se ilustra el comportamiento legislativo de las congresistas analizadas.

Podemos observar que la situación de *seniority* de las veteranas y su posición en comités claves les permiten incorporar su nombre a más iniciativas sin necesidad de tener que mostrar tanta actividad política como las novatas. Tanto el *Squad* como las

mujeres del *Establishment* están muy activas en el patrocinio, las primeras por ser mediáticas, las segundas por su prestigio en la Cámara.

**Cuadro 3**  
INCIATIVAS DE LEY PATROCINADAS EN 2019

Nombre y distrito	Iniciativas
Nancy Pelosi (CA-12)	N/A
Katherine Clark (MA-5)	209
Janice Shakowsky (IL-9)	657
Nita Lowey (NY-17)	217
Alexandria Ocasio (NY-14)	282
Ilhan Omar (MN-5)	381
Ayana Pressley (MA-7)	307
Rashida Talib (MI-13)	292

**Fuente:** Elaboración propia con datos del U.S. Congressional Record.

Los patrones de votación son otro indicador importante del desempeño legislativo de las congresistas. Los siguientes cuadros nos ilustran el comportamiento en la institución durante el primer periodo de sesiones de 2019. Nótese que es una regla no escrita del Congreso que el *speaker* no participe en las votaciones del Congreso, salvo cuando su voto sea decisivo para pasar una legislación.

**Cuadro 4**  
VOTOS TOTALES EMITIDOS DURANTE EL PRIMER PERIODO LEGISLATIVO DE 2019

Nombre	Votos a favor	Votos en contra	Votos por iniciativas progresistas %
Nancy Pelosi	30	4	100
Katherine Clark	142	58	100
Janice Shakowsky	144	56	100
Nita Lowey	142	58	99
Alexandria Ocasio	137	62	97
Ilhan Omar	132	63	97
Ayana Pressley	140	59	98
Rashida Talib	136	64	99

**Fuente:** Elaboración propia con datos del US Congressional Record.

La información de cómo votan los congresistas estadounidenses es pública ya que está sujeta al escrutinio de sus distritos para la lógica de reelección. De estos datos resulta interesante que las progresistas tengan mayor tendencia a votar *nay* en el pleno y que además se opongan a las leyes sobre agendas progresistas. La principal explicación es que el contenido de dichas leyes no necesariamente implica un cambio político radical, y las congresistas progresistas esperan que sus propias iniciativas, que tienen un contenido aún más progresista, sean las que progresen en la Cámara.

La recaudación de fondos que haga un congresista es indicador de la confianza de los grupos de interés en su futuro político, esto a su vez está supeditado a un aval de su distrito sobre su trabajo en el congreso. La cantidad recaudada es una estaca crucial para que las congresistas financien su campaña, incluso pueden utilizar estos fondos para invertir en proyectos estratégicos en sus distritos para aumentar sus índices de aprobación. Para los análisis políticos es tan importante saber cuánto reciben las congresistas, como analizar de quién provienen los recursos. Lo anterior se puede observar en el siguiente cuadro.

<b>Cuadro 5</b>				
RECAUDACIONES TOTALES POR COMITÉS DE CAMPAÑA HASTA AGOSTO DE 2019				
Congresista	Para elecciones de 2018		Para elecciones de 2020	
	Dinero recaudado	Contribuyente principal	Dinero recaudado	Dinero recaudado
N. Pelosi	4 537 320	Facebook	2 576 530	Facebook
K. Clark	1 223 164	JStreetPac	480 779	Blue Haven Initiative
J. Shakowsky	1 552 223	Namtor Inc	791 260	Development Specialists
N. Lowey	1 602 207	Bloomberg LP	560 410	Progeny Systems
A. Ocasio	2 084 873	SEUI	1 946 325	Google
I. Omar	1 073 812	EMILY's List	1 434 235	Apple Inc.
A. Pressley	1 478 689	New Boston Ventures	381 113	New Boston Ventures
R. Tlaib	1 625 783	Eagle Canyon Capital	618 543	Microsoft

**Fuente:** Elaboración propia con datos de OpenSecrets (2019).

Dos cosas resaltan de estos datos: la primera es que una mayor visibilidad mediática de las congresistas les garantiza una mayor recaudación. La segunda es que, para las novatas su posición en el epicentro de la política estadounidense les ha garantizado nuevos patrocinadores. En particular llama la atención que Facebook sea el mayor contribuyente tanto para Nancy Pelosi como para Alexandria Ocasio-Cortez.

En el caso de Pelosi, esto se debe a que Silicon Valley está en su distrito, y así ellos hacen cabildeo sobre legislaciones que los favorezcan; mientras que el caso de Ocasio, su popularidad en redes sociales le garantiza este patrocinio.

Los datos que presentamos en esta sección nos demuestran que no hay diferencias en el comportamiento legislativo entre las veteranas y las novatas. Las mujeres del *Squad*, como cualquier otro miembro novato del Congreso lo ha hecho al inicio de sus carreras, incluidas las veteranas, tienen que trabajar más para tener cobertura, trabajar más en alianzas estratégicas y conceder parte de su agenda más contenciosa en favor de liderazgo dentro del partido. Entonces, cuando se trata de votar en el Congreso o de patrocinar una ley, los comportamientos políticos de las congresistas del *Squad* se caracterizan por el *mainstreaming* político. El carácter moderado de la mayoría de los congresistas provoca que la agenda de miembros que han llegado a la Cámara con iniciativas más progresista se erosione. Esto, a su vez, genera resistencia de la institución a cambios profundos, y orilla a congresistas como las del *Squad* a estilos de representación similares a los de las mujeres del *Establishment*.

## CONCLUSIÓN

La pluralidad del Congreso 116, en particular la diversidad entre las congresistas mujeres, representa una mayor incorporación política de la pluralidad social estadounidense. Dos estilos de representación política femenina contrastan: a pesar de coincidir en su asignación genérica y en su partido político, las mujeres del *Establishment* y las del *Squad* difieren en generación, ideología y plataforma política. Cada uno de estos perfiles ha desempeñado diferentes estilos de representación para navegar los rígidos arreglos institucionales del Congreso estadounidense. Una institución que desde su gestación excluyó a las mujeres y que está cargada de masculinidad en sus reglas y convenciones políticas.

El género de la institución, los techos de cristal y la erosión de agendas particularistas en pro de la obtención de posiciones de liderazgo, mantienen en desventaja a las mujeres con altas aspiraciones políticas en el Congreso. En este contexto, la incursión política de las mujeres seguirá siendo lenta y paulatina, ya que los arreglos institucionales fueron bosquejados por sus padres fundadores para asimilar el cambio social a cuentagotas. Además, en Estados Unidos sigue existiendo una hostilidad generalizada hacia sistemas de cuotas y programas de acción afirmativa dirigidos a empoderar políticamente a las mujeres.

Las mujeres del *Squad* y las del *Establishment* se presentan como dos estilos contrastantes de representación política. En términos del discurso, de sus plataformas más

amplias, y de sus trayectorias políticas, sí hay contrastes tangibles. Sin embargo, en cuanto a su desempeño legislativo que incluye la introducción de iniciativas de ley, la votación en el pleno y la recaudación de fondos privados para proyectos en sus distritos y campañas de reelección, no hay diferencias notables en el comportamiento de ambos grupos. Es decir, la confrontación del *Squad* se mantiene en las redes sociales, en las audiencias de los comités y en sus mítines; sin embargo, en las actividades legislativas las mujeres del *Squad* y del *Establishment*, ambas, despliegan estrategias similares de mainstreaming político al interior del Congreso.

Además, se encontró que ninguna de las congresistas estudiadas se caracterizó por pugnar en favor de una agenda política feminista. De hecho, en lo que va de la Legislatura 116 no se ha pasado ninguna ley que tenga una marcada carga de género. Casi todas las congresistas manifestaron simpatía con los movimientos de las mujeres #MeToo #TimesUp y con las marchas de las mujeres; pero más allá de esto, no introdujeron leyes contra violencia sexual y otras demandas de estos movimientos. Es decir, las congresistas tienden a servir más a los intereses generales y urgentes de sus electores, que a la política de las mujeres.

Todos los perfiles de las congresistas revisadas se caracterizan por el ingreso al escenario político con historias personales fuertes y agendas progresistas, cada una en su generación y en el contexto concreto de sus distritos. Así, Alexandria Ocasio y Nancy Pelosi solamente representan dos puntas de lanza diferentes en estilo de liderazgo político, pero con desempeño similar en el Congreso. Una enciende a las juventudes con sus discursos e incorpora en su plataforma a temas que resuenan en esferas sociales incluyentes; la otra mantiene a raya a Trump y saca adelante complicadas negociaciones legislativas. Ambos casos han sido la vanguardia progresista a través de dos generaciones distintas. Ambos perfiles de congresistas, las veteranas y las novatas, han causado cambios en sus respectivas generaciones de mujeres en la política, pero en el primer periodo de 2019, ninguna de ellas ha generado cambios profundos en la política de las mujeres.

## FUENTES

AMERICAN CIVIL LIBERTIES UNION (ACLU)

2019 *Legislative Scorecard 2018*, en <<https://www.aclu.org/other/legislative-scorecard-2018>>.

BARNELLO, M.A. y K.A. BRATTON

2007 "Bridging the Gender Gap in Bill Sponsorship", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 32, no. 3, pp. 449-474, en <<https://doi.org/10.3162/036298007781699645>>.

CARROLL, S.J. y R.L. FOX

- 2018 "Gender and Electoral Politics in the Twenty-First Century", en S.J. Carroll y R.L. Fox, eds., *Gender and Elections: Shaping the Future of American Politics*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press, pp. 1-14.

CENTER FOR AMERICAN WOMEN AND POLITICS

- 2018 *Gender Watch 2018*, <<https://www.genderwatch2018.org>>.

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE

- 2019 *Women in Congress: Statistics and Brief Overview*, CRS Report R43244, Prepared for Members and Committees of Congress, en <<http://crsreports.congress.gov>>.

CONNELL, R.

- 2006 "Glass Ceilings or Gendered Institutions? Mapping the Gender Regimes of Public Sector Worksites", *Public Administration Review*, vol. 66, no. 6, pp. 837-849, en <<https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00652.x>>.

DAY, C.L. y C.D. HADLEY

- 2001 "Feminist Diversity: The Policy Preferences of Women's PAC Contributors", *Political Research Quarterly*, vol. 54, no. 3, pp. 673-686, en <<https://doi.org/10.1177/106591290105400310>>.

DITTMAR, K.

- 2018 "Disrupting Masculine Dominance? Women as Presidential and Vicepresidential Contenders", en S.J. Carroll y R.L. Fox, eds., *Gender and Elections: Shaping the Future of American Politics*, Cambridge, MS, Cambridge University Press, pp. 48-77.

DOHERTY, C., J. KILEY y O. OHEA

- 2018 *Wide Gender Gap, Growing Educational Divide in Voters' Party Identification. College Graduates Increasingly Align with Democratic Party*, marzo, Pew Research Center, en <<http://assets.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/5/2018/03/20113922/03-20-18-Party-Identification.pdf>>.

DOWD, MAUREEN

- 2019 "It's Nancy Pelosi Parade", *The New York Times*, 6 de julio, en <<https://www.nytimes.com/2019/07/06/opinion/sunday/nancy-pelosi-pride-parade.html>>.



DUERST-LAHTI, GEORGIA

- 2002 "Knowing Congress as a Gendered Institution: Manliness and the Implications of Women in Congress", en C.S. Rosenthal, ed., *Women Transforming Congress*, Norman, Ok., University of Oklahoma Press, pp. 20-49.

FOX, R.L.

- 2018 "Congressional Elections: Women's Candidacies and the Road to Gender Parity", en S.J. Carroll y R.L. Fox, eds., *Gender and Elections: Shaping the Future of American Politics*, Cambridge, Mass., Cambridge University Press, pp. 198-219.

GRIFFIN, J.D., B. NEWMAN y C. WOLBRECHT

- 2012 "A Gender Gap in Policy Representation in the U.S. Congress?", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 37, no. 1, pp. 35-66, en <<https://doi.org/10.1111/j.1939-9162.2011.00034.x>>.

HAWKESWORTH, M.

- 2003 "Congressional Enactments of Race-Gender: Toward a Theory of Raced-Gendered Institutions", *American Political Science Review*, vol. 97, no. 4, pp. 529-550, en <<https://doi.org/10.1017/S0003055403000868>>.

HILL, L.

- 2006 "Women's Interests in Formal Politics: The Gender Voting Gap in Three Industrialized Settings", en L. Chappell y L. Hill, eds., *The Politics of Women's Interests: New Comparative Perspectives*, Abingdon, Vi., Routledge, pp. 66-92.

HILL, L. y L. CHAPPELL

- 2006 "Introduction: The Politics of Women's Interests", en L. Chappell y L. Hill, eds., *The Politics of Women's Interests: New Comparative Perspectives*, Abingdon, Vi., Routledge, pp. 1-4.

HURTADO, A.

- 1996 *The Color of Privilege: Three Blasphemies on Race and Feminism*, Ann Arbor, Mich., University of Michigan Press.

KELBER, M.

- 1994 *Women and Government: New Ways to Political Power*, Westport, Conn., A Women USA Fund Study / Praeger.

KENNEY, S.J.

1996 “New Research on Gendered Political Institutions”, *Political Research Quarterly*, vol. 49, no. 2, pp. 445-466, en <<https://doi.org/10.1177/106591299604900211>>.

LAWLESS, J.L.

2004 “Politics of Presence: Women in the House and Symbolic Representation”, *Political Research Quarterly*, vol. 57, no. 1, pp. 81-99.

MANSBRIDGE, J.

1999 “Should Blacks Represent Blacks and Women Represent Women? A Contingent ‘Yes’”, *The Journal of Politics*, vol. 61, no. 3, pp. 628-657.

MCBRIDE, D.E. y J.A. PARRY

2011 *Women’s Rights in the USA*, 4ª ed., Nueva York, Routledge.

OCASIO-CORTEZ, ALEXANDRIA

2019 Tweet @AOC, 8 de julio, en <<https://twitter.com/aoc/status/1148296121149796352?lang=en>>.

OPEN SECRETS

2019 “Politicians and Elections/Congress”, *OpenSecrets.org*, Center for Responsive Politics, en <<https://www.opensecrets.org/members-of-congress>>.

PALLEY, M.L.

2007 “Women’s Policy Leadership in the United States”, vol. 34, no. 2, pp. 247-250.

PALMER, B. y D. SIMON

2006 *Breaking the Political Glass Ceiling: Women and Congressional Election*, Londres, Routledge.

PARKER, B.Y.K., J.M. HOROWITZ, R. IGIELNIK, B. OLIPHANT y A. BROWN

2018 *Women and Leadership 2018*, Pew Research Center.

PELOSI, NANCY

2019 Tweeter, @AOC, 8 de julio.

ROTH, B.

- 2006 "Gender Inequality and Feminist Activism in Institutions: Challenges of Marginalization and Feminist 'Fading'", en L. Chappell y L. Hill, eds., *The Politics of Women's Interests: New Comparative Perspectives*, Abingdon, Vi., Routledge, pp. 157-174.

STEIN, J.

- 2018 "What Ocasio-Cortez Wants for America after Beating Joe Crowley", *The Washington Post*, 26 de junio, en <<https://www.washingtonpost.com/news/work/wp/2018/06/27/ocasio-cortez-beat-joe-crowley-campaigning-on-medicare-for-all-guaranteed-jobs-and-abolishing-ice/>>.

SWERS, M. L.

- 2005 "Connecting Descriptive and Substantive Representation: An Analysis of Sex Differences in Cosponsorship Activity", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 30, no. 3, pp. 407-433.
- 1998 "Are Women More Likely to Vote for Women's Issue Bills than Their Male Colleagues?", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 23, no. 3, pp. 435-448, en <<https://doi.org/10.2307/440362>>.

TETRAULT, L.

- 2014 *The Myth of Seneca Falls: Memory and the Women's Suffrage Movement, 1848-1898*, Chapel Hill, NC, University of North Carolina Press.

THOMSEN, D.M.

- 2015 "Why so Few (Republican) Women? Explaining the Partisan Imbalance of Women in the U.S. Congress", *Legislative Studies Quarterly*, vol. 40, no. 2, pp. 295-323.

TRUMP, DONALD

- 2019 Tweet, @realDonaldTrump, 22 de julio, en <<https://twitter.com/realdonaldtrump/status/1153315875476463616?lang=en>>.

U.S. CENSUS BUREAU

- 2019 *Behind the 2018 U.S. Midterm Election Voter Turnout*, en <<https://www.census.gov/library/stories/2019/04/behind-2018-united-states-midterm-election-turnout.html>>.
- 2018 *Population Estimates 2018*, en <<https://www.census.gov/quickfacts/fact/table/US>>.

VICKERS, J.

- 2006 “The Problem with Interests: Making Political Claims for Women”, en L. Chappell y L. Hill, eds., *The Politics of Women’s Interests: New Comparative Perspectives*, Abingdon, Vi., Routledge, pp. 5-38.

WELLMAN, J.

- 2004 *The Road to Seneca Falls: Elizabeth Cady Stanton and the First Woman’s Rights Convention*, Champaign, Ill., University of Illinois Press.

# Migración y cambios socioeconómicos en contextos rurales

## Migration and Socioeconomic Changes in Rural Contexts

GUILLERMO CASTILLO RAMÍREZ\*

### RESUMEN

Dentro del contexto de la movilidad internacional transfronteriza México-Estados Unidos en el cambio de siglo, este artículo, mediante un abordaje metodológico cualitativo local (basado en trabajo etnográfico y entrevistas semiestructuradas), argumenta que la migración chiapaneca no documentada a Estados Unidos se realizó mediante redes sociales y familiares con miras a resolver diversas necesidades, y generó varios impactos en las localidades de origen entre las familias de los migrantes. Uno de los aportes del trabajo es mostrar que la migración produce cambios (económicos, sociales y familiares) a escala local y a nivel de los hogares, por lo que genera reestructuraciones de variada intensidad en ciertos ámbitos del orden social en las localidades de origen.

**Palabras clave:** migración internacional, localidades rurales, migrantes, cambio social, Chiapas.

### ABSTRACT

In the context of Mexico-U.S. international transborder mobility at the turn of the century, this article argues that undocumented migration from Chiapas to the United States was carried out through social and family networks in order to resolve different needs and had different impacts in migrant families' places of origin. The author uses a qualitative local methodological approach based on ethnographic work and semi-structured interviews. One of the article's contributions is to show that migration produces economic, social, and family changes locally and at the level of the home, generating restructurings of different intensities in certain spheres of the social order in places of origin.

**Key words:** international migration, rural localities, migrants, social change, Chiapas.

\* Instituto de Geografía (IG), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), <saudade gris@yahoo.com>. El presente artículo es parte del proyecto PAPIIT IA300218 "Impactos socioterritoriales de la migración en comunidades campesinas del sur de México a inicios del siglo XXI".

## INTRODUCCIÓN

Dentro del conjunto de estudios que han tratado los procesos migratorios de cariz étnico de campesinos e indígenas mexicanos hacia Estados Unidos (Kearney, 1986, 1995 y 1996; Velasco, 2008; Besserer y Kearney, 2006; Stephen, 2005; Sánchez, 2008; Fox, 2013; Fox y Rivera-Salgado, 2004; Burke, 2004; Cruz y Barrios, 2009; Aquino, 2012), y en el contexto etnográfico de la reciente migración internacional transfronteriza de localidades rurales de Las Margaritas (Chiapas) a California, este artículo, desde una perspectiva disciplinar antropológica cualitativa, mediante un estudio de caso y por medio de testimonios orales y datos etnográficos, aborda dos procesos sociales específicos de migración y sus impactos. En el marco socioeconómico entre las políticas neoliberales y la migración como estrategia para hacer frente a las crisis de las economías campesinas y frenar la precarización/pauperización de las comunidades rurales, indaga etnográficamente y mediante el estudio de las trayectorias personales de migración el papel que las relaciones y organización familiar desempeñan en la realización y reproducción de este proceso migratorio chiapaneco. Asimismo, se exploran algunas de las dinámicas de circulación de bienes y dinero derivados del trabajo de los migrantes campesinos en Estados Unidos a través de las relaciones entre diversos miembros de la familia. Así, en el caso de una familia, se investigan cuáles han sido algunos de los cambios que los matrimonios jóvenes (con hijos y de residencia patrilocal) experimentan en las relaciones y organización familiar a raíz de la salida temporal de los esposos para desplazarse hacia Estados Unidos a trabajar.

## ANDAMIAJE TEÓRICO

Las migraciones internacionales, si bien desde hace siglos han sido parte fundamental de los procesos que han configurado el mundo moderno (el colonialismo, la urbanización, los Estados-nación, la industrialización), se han intensificado en el transcurso del siglo XXI (Conapo, 2015, 2016), y constituyen algunas de las dinámicas estructurales de los procesos de la globalización neoliberal (Márquez y Delgado, 2012; Ariza y Velasco, 2012). Además, en tanto procesos de movilidad espacial a través de diversas fronteras que implican dinámicas de relocalización (Gregory *et al.*, 2009), las migraciones han sido abordadas por varias disciplinas, desde la economía y la demografía, hasta la historia, la sociología y la antropología (Brettell, 2015; Brettell y Hollifield, 2015).<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Desde la economía, se han explorado las causas estructurales de la migración, así como el impacto de ésta en los mercados laborales y el aparato productivo, en el marco de la expansión del capitalismo neoliberal y

Ahora bien, en el presente artículo consideramos que la migración de carácter internacional es un proceso socioeconómico y cultural amplio y complejo, que se da en el marco de la(s) política(s) de los Estados nacionales y que, como ha sido señalado (Bustamante, 1997: 9-10; Durand y Massey, 2009: 39-40; Castillo, 2016), alude a múltiples dinámicas sociales: 1) las precarias condiciones de vida y el marco estructural de carencias que fomenta la salida de los migrantes de sus lugares de origen; 2) otro proceso macro es la demanda de mano de obra barata y temporal por parte de ciertos sectores económicos de los “países del primer mundo”, situación que atrae a los migrantes/trabajadores de los “países en desarrollo”; 3) también juegan un papel importante los propósitos y deseos de quienes migran, y lo que para ellos significa el proceso de desplazamiento geográfico y de cambio sociocultural y subjetivo que implica la salida de su lugar de procedencia; 4) finalmente, están las redes y estructuras familiares, comunitarias y sociales que hacen posible la migración y las relaciones entre el lugar de origen y los sitios de destino. Este texto se centra, sobre todo, en el primero, tercero y último puntos.

Particularmente, ciertas reflexiones desde la antropología y la geografía se han centrado en el papel de las redes sociales en las migraciones internacionales (Hardwick, 2015; Brettell, 2015; Gregory *et al.*, 2009; Kearney, 1995). En el abordaje de la migración desde estas dos disciplinas, el estudio de estas redes, concebidas como relaciones y vinculaciones sociales de diversa índole entre varios grupos humanos (Gregory *et al.*, 2009; Brettell y Hollifield, 2015), se ha focalizado, entre otros, en dos ejes analíticos:

- 1) Por un lado, cómo las redes sociales posibilitan las movilidades humanas transfronterizas (entre los países de origen y destino, a través de una serie de diversos lugares de tránsito en ambos países) (Hardwick, 2015; Brettell, 2015; Brettell y Hollifield, 2015; Kearney, 1995). Además, estas redes tienen un rol muy relevante en las dinámicas de inserción sociolaboral en los países de destino (Hardwick, 2015; Brettell, 2015; Brettell y Hollifield, 2015; Kearney, 1995).
- 2) Por otra parte, cómo estas redes sociales son los canales para el flujo de dinero, bienes y artículos relacionados con la migración (Hardwick, 2015; Brettell, 2015), flujos que, en un sentido inverso al recorrido inicial del migrante, parten desde los países de destino (donde se encuentran los migrantes), hacia el origen

---

los procesos de integración económica regional (Márquez y Delgado, 2012). Para la demografía, un eje de indagación ha sido la composición y caracterización de estas poblaciones humanas en movimiento, pensando en los procesos de distribución (concentración/dispersión) de los grupos humanos (Brettell y Hollifield, 2012). Por su parte, la historia indaga la migración en un periodo determinado, y destaca diferencias y similitudes respecto a otras épocas (Brettell y Hollifield, 2012). Y, finalmente, la antropología y la sociología, además de la indagación de las redes sociales de movilidad transfronteriza, abordan los procesos de cambios socio-culturales en los lugares de origen y destino, así como las dinámicas de integración socioétnica y laboral en los países de llegada (Brettell, 2015; Castillo, 2017; Ariza y Velasco, 2012).

(donde se ubican los familiares de los migrantes) (Hardwick, 2015; Brettell, 2015; Brettell y Hollifield, 2015). Asimismo, estas redes son fundamentales para analizar las configuraciones de los cambios derivados de la migración (y sus dinámicas relacionadas: remesas, ausencia de individuos, etc.), en los lugares de origen (Hardwick, 2015; Brettell, 2015; Brettell y Hollifield, 2015).<sup>2</sup>

Y, derivado del ejercicio del capital social, en ciertos contextos propicios se estructuran redes migratorias, las cuales se caracterizan como un grupo de diversos vínculos y relaciones interpersonales que enlazan y comunican a los migrantes con sus pares que les antecedieron en los lugares de destino (Durand y Massey, 2009: 31). Dichas redes no sólo posibilitan y bajan los costos socioeconómicos del tránsito entre los países de origen y llegada sino que, además, propician los procesos de inserción sociolaboral del migrante una vez que llega a su destino. En este marco, Durand y Massey consideran que “cuando las redes migratorias están bien desarrolladas, ponen al alcance de la mayoría de los miembros de la comunidad las posibilidades de obtener trabajo, y hacen de la emigración una fuente confiable y segura de ingresos. Se forman verdaderos circuitos migratorios, por donde circulan personas, bienes, información y capitales” (Durand y Massey, 2009: 32).

Por otra parte, la migración, a través de las diversas redes entre los migrantes y sus familiares, genera una serie de cambios de diversa índole en los lugares de origen (Brettell y Hollifield, 2015; Gregory *et al.*, 2009). Estos cambios no sólo se reducen a la ausencia de los jóvenes migrantes, sino también a los procesos sociopolíticos y económicos de reconfiguración, tanto a nivel (principalmente) familiar, como sociocomunitario (en relación con las localidades de origen) (Castillo, 2016, 2017). En una compleja dinámica de cambio y permanencia, la migración, derivada de diversas causas, se conforma como un proceso de reestructuración del orden social a nivel local, con un fuerte carácter socioeconómico, y en el marco de relaciones de poder entre los diversos sujetos sociales involucrados (Velasco, 2008; Castillo, 2016).

## ESTRATEGIA METODOLÓGICA

La investigación se basó en una estrategia metodológica fundamentalmente cualitativa, tomando como eje la comprensión de los procesos sociales desde la perspectiva

<sup>2</sup> El capital social y las redes migratorias desempeñan un papel fundamental para entender los flujos de movilidad transfronteriza (en este caso de chiapanecos hacia Estados Unidos). Por capital social se conciben el cúmulo de saberes, habilidades y recursos no materiales de las familias y las comunidades que contribuyen a conseguir ciertos objetivos, y que pueden estar vinculadas al desarrollo de los sujetos sociales (Kearney, 1996).



de los propios actores sociales en sus contextos de vida (Ariza y Velasco, 2012; Gregory *et al.*, 2009; Kearney, 1995; Taylor y Bogdan, 1994). Siguiendo los planteamientos de Ariza y Velasco (2012) y de Gregory y sus colaboradores (2009), se abordó la vida social desde el propio mundo de los sujetos en dos dimensiones fundamentales y ligadas entre sí: por un lado, las prácticas de los actores sociales mediante las cuales construyen su cotidianidad y reproducen material y socioculturalmente su existencia (Kearney, 1995; Taylor y Bogdan, 1994); por el otro, las diversas percepciones de dichos procesos por parte de los involucrados (Ariza y Velasco, 2012; Gregory *et al.*, 2009).

Acorde con lo anterior, la metodología se basó en registros etnográficos (por medio de la observación participante) y entrevistas a profundidad abiertas y semiestructuradas con sujetos sociales clave (migrantes, exmigrantes, familias de los migrantes, autoridades agrarias, etc.). Se realizaron una decena de entrevistas y los ejes temático-analíticos fueron los siguientes:

- a) Las causas de la migración y su relación con los contextos socioeconómicos a nivel local, municipal y regional. El énfasis importante de esta etapa inicial fue indagar la vinculación entre las razones para migrar y las condiciones de desarrollo sociomaterial en el origen.
- b) Las características y descripción de los procesos migratorios (quiénes eran los migrantes, rutas y lugares de destino), poniendo especial atención en la conformación y funcionamiento de las redes familiares, sociales y comunitarias en la realización de las trayectorias migratorias.
- c) Finalmente, los impactos de la migración en la localidad de origen (en diversos ámbitos, el productivo, el familiar, el comunitario).

Después de una detallada revisión de diversas historias migratorias de varios campesinos, el caso de Melesio<sup>3</sup> resultó muy relevante para la investigación por varias razones: era un joven campesino que migró varias veces por causas relativas a sus condiciones materiales de vida y se valió de una red migratoria articulada (entre Chiapas y California). En todas las ocasiones, Melesio migró a California y estuvo en varias localidades (los valles agrícolas y las inmediaciones de la capital de California), desempeñando diversos trabajos (jornalero agrícola, trabajo en servicios de limpieza en una empresa; su familia, sus padres y su esposa e hijos tuvieron que reorganizarse a raíz de su partida, y también mostró la presencia de relaciones entre el origen (la familia del migrante) y el destino (el migrante trabajando en Estados Unidos; y, finalmente,

<sup>3</sup> A petición de los sujetos sociales con los que se trabajó, tanto el nombre de la comunidad, como de sus integrantes, fueron omitidos y se optó por designarlos por medio de nombres ficticios.

el caso de Melesio y su familia sirvió para dar cuenta de los impactos socioeconómicos de la migración a nivel local y en los ámbitos familiares y comunitarios.

Para el registro y construcción de la información cualitativa se realizó trabajo de campo durante varios años (2005-2017) con Melesio y sus familias nuclear y extendida, así como con otros migrantes y exmigrantes. Fundamentalmente, se trabajó en la localidad de Melesio, en el contexto del área rural de Las Margaritas, Chiapas. En común con la gran mayoría de los poblados rurales del municipio, dicha comunidad se caracteriza por una economía de tipo agrícola-campesina, de autosubsistencia, basada en la producción de maíz y frijol. También como parte de sus actividades productivas, estos campesinos tienen procesos de intercambio económico derivados del cultivo y venta de café. La localidad tiene trescientas hectáreas y se caracteriza por una condición étnica en relación con la ascendencia indígena tojolabal que presenta, con dinámicas de organización familiar patrilocal. La comunidad de Melesio, junto a otras decenas de poblados, tiene historias migratorias comunes que comenzaron con la vuelta de siglo y se distingue por un perfil de migrantes jóvenes campesinos sin documentos migratorios y con escasa educación escolarizada.

## ESTADO DEL ARTE: MIGRACIONES MEXICANAS Y CHIAPANECAS

La migración internacional (económica) mexicana a Estados Unidos ha sido uno de los tópicos tratados de forma sistemática desde hace años por diversas disciplinas, tanto en la academia mexicana, como en la estadounidense. Desde perspectivas históricas, encontramos trabajos que han indagado la conformación de esta migración en los siglos xx y xxi (Durand y Massey, 2009; Conapo, 2010, 2015 y 2016). Hay, además, diversos estudios demográficos que han abordado las características de las personas inmersas en estos procesos migratorios y que viven y trabajan en Estados Unidos (Pew Hispanic Center, 2014; Conapo, 2010 y 2016).

También están las investigaciones que, desde la economía política de la migración y mediante el abordaje de escalas nacionales y regionales, han indagado las condiciones histórico-estructurales de los procesos de movilidad de poblaciones mexicanas de carácter irregular y transfronterizo (Márquez y Delgado, 2012; Castillo, 2016). Estos trabajos abordan, tanto las causas de la migración en los países de procedencia de los migrantes (en el estudio de los contextos de expulsión en los lugares de origen), como las dinámicas de atracción y de oferta de mano de obra (en el contexto de la necesidad de trabajadores para el mercado laboral del país de destino) (Márquez y Delgado, 2012).

Por su parte, desde las disciplinas sociológicas y antropológicas se han abordado los vínculos entre los países (de origen y destino) y las dinámicas de agencia sociopolítica de

los migrantes, en el marco de los procesos de etnicidad, nacionalidad y ciudadanía (Kearney, 1996; Fox, 2013; Besserer y Kearney, 2006; Velasco, 2008; Fox y Rivera Salgado, 2004; Stephen, 2005; Sánchez, 2008). Menos frecuentes son los estudios geográficos en relación con las conformaciones espacio/territoriales de las migraciones (la distribución de los sitios de destino y origen) (Durand y Massey, 2009; Castillo, 2016; Castillo y González, 2018).

En otro rubro, hay trabajos de ciencia política que han dado cuenta de las vinculaciones entre la migración irregular y las políticas migratorias (Massey *et al.*, 2009; Durand y Massey, 2009). En una línea parecida, están los estudios de sociología jurídica que tratan las relaciones entre ideologías racistas y las transgresiones a los derechos humanos (Bustamante, 1997). También son relevantes los estudios económicos sobre migración, desde trabajos sobre las vinculaciones entre la reestructuración económica y las transformaciones de la migración dentro del marco de la integración regional y mercados laborales (Villafuerte y García, 2008, 2014), hasta las investigaciones que abordaban los contextos histórico-estructurales de la migración, en el marco de dinámicas de desarrollo sociomaterial y dentro de las tendencias de expansión del capitalismo neoliberal (Márquez y Delgado, 2012; Castillo, 2016).

## Investigaciones sobre la migración chiapaneca a Estados Unidos

Asimismo, dentro del universo de investigaciones desde las ciencias sociales que tratan la migración chiapaneca a Estados Unidos a finales del siglo xx y principios del xxi hay varias perspectivas, desde la sociología y la antropología (Burke, 2004; Cruz y Barrios, 2009; Aquino, 2012; Castillo, 2017), hasta la economía, la demografía y la geografía (Jáuregui y Ávila, 2007; Villafuerte y García, 2008, 2014; Villafuerte, 2015; Conapo, 2010; Castillo, 2016; Castillo y González, 2018; Castillo *et al.*, 2018).

Los trabajos sobre esta migración tienen una historia reciente de poco más de una década. Probablemente esto se halle vinculado a que estas migraciones chiapanecas, que comenzaron muy a finales del siglo xx (Villafuerte y García, 2014), se tornaron masivas y notorias hasta iniciada la década del 2000. Considerando la disciplina de abordaje y la escala de análisis, se pueden agrupar dos conjuntos de estudios sobre la migración chiapaneca: en el primer grupo están los estudios económicos, sociodemográficos y geográficos que, desde el nivel estatal en los sitios de origen y con fuentes de información sobre todo de carácter cualitativo, analizan los contextos económicos de expulsión de los migrantes y abordan las características sociodemográficas y las configuraciones espaciales (en términos de lugares de origen y destino) de estas migraciones (Castillo y González, 2018; Castillo *et al.*, 2018; Castillo, 2016; Jáuregui y Ávila, 2007; Conapo, 2010, 2015 y

2016; Villafuerte y García, 2008, 2014; Villafuerte, 2015). Varios de estos estudios permiten el abordaje de las condiciones histórico-estructurales que produjeron los contextos de expulsión y que posibilitan la descripción de la génesis histórica de estas migraciones.

Por otro lado, están los *estudios* sociológicos y antropológicos que, partiendo de varias lecturas sobre las transformaciones socioeconómicas y culturales de las localidades de origen, analizan las migraciones étnicas y se concentran en el abordaje de la emergencia de estos flujos en ciertas regiones chiapanecas (Los Altos, La Frontera, El Soconusco, La Sierra, etc.) (Burke, 2004; Cruz y Barrios, 2009; Aquino, 2012; Castillo, 2017). Una de las características destacadas de este tipo de trabajos es su abordaje local, con una fuerte lectura histórico-contextual. Esto no sólo permite una perspectiva que privilegia los sentidos y motivaciones de los campesinos migrantes para salir de sus lugares de origen, sino que, además, proporciona una visión de mayor profundidad analítica sobre los contextos de expulsión de los migrantes.

## LA MIGRACIÓN Y LA CRISIS DE LAS ECONOMÍAS CAMPESINAS

En las localidades campesinas de Las Margaritas (Chiapas), la migración a Estados Unidos emergió a mitad de los años noventa en algunas comunidades, como parte del impacto de las políticas de la globalización y el libre mercado en el agro. En el año 2000, la migración se transformó en una dinámica de magnitud regional de dimensiones municipales e involucró a muchas de las comunidades, asentamientos y rancherías de las regiones de Las Margaritas. Este proceso de movilidad transfronterizo fue estimulado, además de la marginación y carencia de derechos sociales (salud, educación y empleo), por las políticas oficiales de corte neoliberal en el sector rural chiapaneco, lo que impactó negativamente las economías agrícolas.

En este marco histórico, el Estado mexicano, además de que no proporcionó los servicios educativos y médicos a los que la población tiene derecho, con el inicio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (1994) y los procesos de la globalización y el libre mercado, la nueva política agraria perjudicó a los campesinos y benefició a los medianos y grandes propietarios y a las empresas transnacionales mediante el fraccionamiento y venta de la tierra y los ejidos. Harvey apunta que las políticas neoliberales propiciaron la emergencia de una nueva clase rural conformada por campesinos jóvenes que, sin opciones de trabajo ni tierra, escogieron la migración como vía de salida (Harvey, 1995: 449-450).<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Harvey señala que, después del cambio en los programas oficiales hacia el sector rural, los campesinos, una vez que fueron desplazados de ser el eje de la política agraria, vivieron una mayor exclusión (Harvey, 1997: 2).

En el marco del sector rural de Las Margaritas (1994-2000), la migración de campesinos de ascendencia tojolabal a Estados Unidos se transformó en una dinámica social para solucionar parcialmente el proceso de empobrecimiento del campo chiapaneco y como mecanismo de generación de recursos económicos para la obtención de los artículos de la vida cotidiana. Las conexiones entre migración y localidades campesinas aluden a dos dinámicas relacionadas con las actividades productivas de la zona rural de Las Margaritas:

- a) Derivado de las frecuentes debacles económicas y las crisis de los mercados agrícolas (internacionales, nacionales, regionales y locales), así como de la inestabilidad de los precios de los cultivos orientados al intercambio económico, aconteció un decrecimiento de los recursos monetarios de las comunidades como resultado de la venta de las cosechas (principalmente el café y los excedentes de maíz y frijol). El valor económico de venta y compra del café en Las Margaritas (la cabecera municipal) durante los últimos veinticinco años ha cambiado vertiginosamente. Ésta es una de las causas de las condiciones de inestabilidad económica que viven los campesinos desde hace un cuarto de siglo (entrevista con don Juan, 12 de diciembre de 2005, El Aguaje, Las Margaritas, Chiapas). Esto debido a que la venta de café es una de las principales actividades de generación de dinero en el municipio (entrevista con don Pedro, 17 de diciembre de 2010, El Aguaje, Las Margaritas, Chiapas).

Al interior de las comunidades se percibe que, año con año, hay incertidumbre respecto al precio del café (diarios de campo, enero de 2010 y enero de 2014; entrevista con don Pedro, 17 de diciembre de 2010, El Aguaje, Las Margaritas, Chiapas). En este tenor, una manifestación de esto es el cambio de precio de la caja y el quintal de café entre enero y marzo del 2014. Para inicios de ese año el café (seco y despulpado) costaba entre dieciocho y veinte pesos por kilogramo (diario de campo, enero de 2014), pero para marzo el precio se elevó hasta cuarenta pesos el kilo. Las causas de la variación del valor económico del café implican desde las relaciones de desigualdad y asimetría entre campesinos y compradores (“coyotes”), hasta el papel que juegan los intermediarios y acaparadores y, finalmente, considerando los oscilantes y variables mercados nacionales e internacionales.

---

La reforma constitucional del Artículo 27 y la firma del TLCAN incrementaron la inequidad socioeconómica y fomentaron el aumento de la pauperización en el campo (Harvey, 1997: 9-10). También hay autores que, ya desde el siglo pasado, señalan que los procesos migratorios “sin documentos” y “de mano de obra no calificada” (de mexicanos a Estados Unidos) se vinculan a la ausencia de desarrollo socioeconómico y bienestar material en los Estados nacionales de los lugares de origen (Márquez y Delgado, 2012; Castillo, 2016).

En este cuadro de situaciones, autores como Villafuerte y García señalan que las depreciaciones del café entre 1980 y 1990 significaron un duro golpe para el sector rural chiapaneco en general (Villafuerte y García, 2014: 8-12). Entre los años de 1996 y 2002, aconteció una fuerte caída en la cantidad de dinero generado por las exportaciones de café (Villafuerte y García, 2014: 10); de forma simultánea, el valor económico de los utensilios y objetos necesarios para la vida diaria (vestimenta y materiales de diversa índole: zacate para techo, tablas para muros y cimientos de casa para la construcción de viviendas, alimientos de variado tipo, entre otros) en las comunidades rurales se incrementó de manera sostenida. El empobrecimiento de las comunidades campesinas se elevó constantemente hasta el punto de que, año tras año, los miembros de los asentamientos rurales obtenían menos dinero y los enseres de la vida cotidiana costaban más, con lo cual se acentuaron las situaciones de precarización de las condiciones materiales de vida, así como las dificultades para la reproducción socioeconómica de las localidades rurales de Las Margaritas (diarios de campo, enero de 2010 y enero de 2014).

- b) Aunado a las dinámicas apuntadas en el punto previo, en los asentamientos rurales se ha reducido la autoproducción de los citados utensilios para la vida cotidiana. Esto supone una dinámica compleja y tensa entre los miembros de la comunidad y aquellos grupos foráneos que proporcionan estos artículos, lo cual se ha visto robustecido porque, desde la década de los noventa, se han incrementado las vías de comunicación (carreteras) entre las comunidades rurales y las ciudades más cercanas (la cabecera municipal y la urbe de Comitán) (diarios de campo, diciembre de 2010 y marzo de 2013; entrevista con don Pedro, 17 de diciembre de 2010, El Aguaje, Las Margaritas).

Desde hace cerca de dos décadas, se presenta una mayor dependencia de las comunidades rurales en relación con el entorno exterior (la cabecera municipal, Comitán, etc.) y con los grupos foráneos no indígenas (comerciantes, compradores e intermediarios del café, médicos, etc.), individuos que proporcionan y venden los objetos y servicios necesarios para la vida cotidiana de los asentamientos rurales. Aunado a ello, esta serie de intercambios con lo exterior y los foráneos implicó el aumento de las relaciones de desigualdad y disparidad económica y sociopolítica entre los sectores y actores (no indígenas y urbanos) del exterior y las comunidades campesinas e indígenas.

## LOS CONTEXTOS DE ORIGEN: LAS COMUNIDADES DE LOS MIGRANTES

En el suroeste de Chiapas, particularmente en el municipio fronterizo de Las Margaritas y, contrapuesta a la relación de oposición entre pobreza acentuada y migración internacional que algunos autores han apuntado (Durand y Massey, 2009: 87-90), surgió una migración no documentada y transfronteriza hacia Estados Unidos a mediados de la década de 1990, entre campesinos originarios de las localidades rurales de dicho municipio. Como lo han sugerido algunos autores (Durand y Massey, 2009: 87-93), los habitantes de las zonas rurales del país, en tanto migrantes no documentados mexicanos, debido a su experiencia y pericia en el trabajo del campo pasaron a formar parte de la reserva de mano de obra barata de que se ha valido y vale la agricultura estadounidense (principalmente la californiana), para reducir sus costos de producción e incrementar sus ganancias.

Las Margaritas, al igual que Chiapas (entidad con altos índices de marginación y con los niveles más bajos de educación, salud e ingreso) (PNUD, 2010: 41, 51, 57), se caracteriza por un marcado componente sociodemográfico rural/indígena y por un alto rezago social e histórico estructural. En el año 2010, de la población absoluta de este municipio, 103 568 personas (el 92 por ciento de la población) vivía en situación de pobreza y 67 782 personas (el 60.80 por ciento) vivían en condiciones de pobreza extrema (Gobierno Municipal de Las Margaritas, 2012: 36).<sup>5</sup> En este municipio el grueso de la actividad económica es agropecuaria (principalmente agrícola) y tiene un componente sociodemográfico fuertemente rural. A semejanza del marcado componente socioétnico de Chiapas (con 1 141 499 hablantes de lengua indígena) (INEGI, 2012: 38),<sup>6</sup> en Las Margaritas el grupo tojolabal (con 42 644 hablantes) es el pueblo indígena más numeroso (Gobierno Municipal de Las Margaritas, 2012: 33), buena parte del cual se ubica en la zona rural del municipio.

Durante gran parte del siglo XX, Las Margaritas tuvo diversas fincas (algunas con decenas de miles de hectáreas), donde laboraron, en condiciones de explotación, gran parte de los antepasados de los actuales tojolabales trabajando como peones acasillados, realizando labores agrícolas y ganaderas (Gómez y Ruz, 1992; Lisbona, 2009). Debido a la presencia desdibujada del Estado y sus políticas de discriminación étnica, el proceso de colonización y fundación de ejidos fue lento y tardío, y se dio por etapas (Aquino, 2012: 60-62).<sup>7</sup>

<sup>5</sup> En el año 2010, de la población total del municipio (111 484 habitantes, 56 697 mujeres y 54 787 hombres), sólo 23 950 se ubicaban en localidades urbanas (principalmente en la cabecera municipal), y la gran mayoría (87 534) vivía en asentamientos rurales (Gobierno Municipal de Las Margaritas, 2012: 33).

<sup>6</sup> Chiapas, de acuerdo con el criterio lingüístico, es la segunda entidad federativa con mayor número de indígenas, y los principales grupos étnicos son el tzotzil, el chol, el zoque y el tojolabal (INEGI, 2012: 38).

<sup>7</sup> En un primer momento, en la década de 1940, los tojolabales que trabajaban en varias fincas (El Momón, El Porvenir, Mexiquito, entre otras) salieron a colonizar la selva y fundar poblados (que posteriormente se constituirían

En la actualidad, gran parte de los campesinos tojolabales y no tojolabales tienen antepasados que, en condiciones de opresión y discriminación, trabajaron como peones en las fincas. Además de una composición socioétnica similar, los asentamientos rurales en Las Margaritas (principalmente los ejidos y pequeñas rancherías) tienen en común que se conforman de familias nucleares, con patrones de patrilocalidad (los hombres son generalmente quienes heredan y tienen la propiedad de los derechos agrarios y del uso de la tierra), economías campesinas agrícolas y, en menor medida, actividades ganaderas (diarios de campo, diciembre de 2010 y marzo de 2013).

Desde la conformación de los ejidos en la región a mediados del siglo xx, la producción agrícola de estas comunidades de Las Margaritas ha tenido y continúa teniendo dos vertientes: por un lado, aquella que se orienta principalmente a los cultivos cíclicos para el propio consumo de las unidades domésticas y que nos remite principalmente al maíz y el frijol (además del resto de los cultivos de “la milpa”: calabaza, xilacayota, diversas variedades de chiles, etc.); y, por otra parte, los cultivos perennes dedicados a la venta e intercambio económico con el exterior, principalmente el caso del café y, en menor medida, el plátano (diario de campo, diciembre de 2010), aunque también los excedentes de las cosechas de algunos de los cultivos cíclicos de autoconsumo como el maíz y el frijol pueden destinarse a intercambios de índole mercantil (diario de campo, diciembre de 2010).

Dado que estas localidades rurales tienen una actividad fundamentalmente agrícola y además poseen la propiedad y uso de la tierra (ya que son ejidos), e incluso su producción se orienta fuertemente al autoconsumo, pueden ser caracterizadas como comunidades campesinas (Kearney, 1996: 15; Wolf, 1955: 453-454).<sup>8</sup> Otros dos de los rasgos presentes en las comunidades tojolabales del suroeste chiapaneco y que se enmarcan dentro de los ejercicios de definición desde la antropología contemporánea del campesinado son la autodirección de la producción agrícola de autoconsumo por parte de los campesinos y la presencia de relaciones políticas y económicas de desigualdad con los grupos no campesinos (Kearney, 1996: 18).

La migración en el área rural de Las Margaritas es un fenómeno relativamente reciente que inició a fines de la década de 1990 con las experiencias de movilidad geográfica transfronteriza de algunos miembros de unas cuantas comunidades desplazadas (Cruz y Barrios, 2009; Castillo, 2016). Una de las primeras comunidades fue

---

en ejidos) (Aquino, 2012: 60-61). Después, ya en la década de 1960, a esta primera oleada migratoria interna se sumó una colonización planeada y estimulada por el Estado (Aquino, 2012: 62).

<sup>8</sup> Wolf consideró que hay tres rasgos para definir al campesino: 1) se dedican a actividades agrícolas, 2) poseen la tenencia de la tierra (aunque pueden o no tener la propiedad de ésta) y tienen control sobre el proceso de producción y, finalmente 3) su producción agraria está destinada al autoconsumo y no a la reinversión (en la tierra como capital) (Wolf, 1955: 453-454). A diferencia del campesino, para el granjero la agricultura es una empresa y negocio (Wolf, 1955: 454).



San Isidro, cuyos jóvenes campesinos migraron por la violencia y represión ejercida por el ejército mexicano a raíz del levantamiento armado de 1994 (Cruz y Barrios, 2009: 53-58). A partir del inicio del siglo *xxi*, esta migración se propagó y se volvió un fenómeno cada vez más frecuente en los asentamientos campesinos de Las Margaritas (diario de campo, diciembre de 2010; Aquino, 2012).

Para explicar la relación entre los recientes y crecientes procesos de migración transfronteriza a Estados Unidos y las comunidades campesinas de Las Margaritas es pertinente considerar dos procesos socioeconómicos y de relaciones sociales progresivos: por un lado, la precarización de las economías y la merma de sus cultivos destinados a la venta, debido a las políticas neoliberales en el agro y las crisis económicas de la globalización de finales del siglo *xx* y principios del *xxi*; este contexto de acentuación de la vulnerabilidad generó la búsqueda de otras alternativas fuera de las comunidades para obtener recursos económicos. Y, por otra parte, cómo, a partir de una coyuntura histórica concreta de mediados de la última década del siglo *xx* (la salida de los lugares de origen y el abandono de algunas comunidades a raíz del conflicto armado de 1994 y de la represión militar) (Cruz y Barrios, 2009: 53-58), surgió y se insertó la migración internacional hacia Estados Unidos como una estrategia socioeconómica en el área rural de Las Margaritas, entre las comunidades campesinas tojolabales y de ascendencia tojolabal.

En contraste con lo apuntado por algunos estudios en torno a que la migración internacional (por los costos económicos y sociales que implica) no es un proceso social que se asocie a zonas de alto grado de pobreza (Durand y Massey, 2009: 87-90), este artículo permite explicar por qué y cómo, a través de nexos concretos, una comunidad campesina de Las Margaritas con un muy elevado índice de rezago socioeconómico se engarzó a los circuitos migratorios internacionales hacia Estados Unidos.<sup>9</sup>

## PROCESOS MIGRATORIOS EN COMUNIDADES CAMPESINAS

Tanto a nivel regional de las localidades rurales de Las Margaritas, como en la comunidad de estudio (El Aguaje), los procesos migratorios transfronterizos hacia Estados Unidos presentan un perfil más o menos homogéneo y constante desde su inicio (a finales de la década de 1990) y hasta hace varios años; se trata principalmente de hombres jóvenes solteros y casados (de entre dieciocho y cuarenta años), que se desplazan y

<sup>9</sup> No obstante, si bien la relación de oposición entre pobreza extrema y migración internacional (hacia Estados Unidos) apuntada por Durand y Massey (2009: 87-90) no puede explicar el surgimiento de la migración en esta zona precisa, sí puede contribuir a elucidar por qué durante casi la totalidad del siglo *xx* este fenómeno de movilidad geográfica transfronteriza no se presentó en Las Margaritas.

cruzan la frontera sin documentos.<sup>10</sup> A semejanza de lo señalado por otros estudios (Aquino, 2012; Cruz y Barrios, 2009), estos jóvenes campesinos frecuentemente llegan a emplearse en trabajos manuales “no calificados” y relacionados a la agricultura (entrevista con don Bernardo, 14 de diciembre de 2010, El Aguaje, Las Margaritas, Chiapas). En el caso de las comunidades rurales de Las Margaritas, para llevar a cabo el desplazamiento geográfico los campesinos migrantes se han valido de múltiples medios y nexos familiares y comunitarios (entrevista con don Isaac, 15 de diciembre de 2010, El Aguaje, Las Margaritas, Chiapas).<sup>11</sup> En este contexto y de acuerdo con lo que señalan algunos estudiosos del tema en torno a la teoría del capital social en la migración (Durand y Massey, 2009), las redes migratorias, entendidas como “conjuntos de lazos interpersonales que conectan a los migrantes con otros migrantes que los precedieron y con no migrantes en las zonas de origen y destino mediante nexos de parentesco, amistad y paisanaje” (Durand y Massey, 2009: 31), desempeñan un papel fundamental no sólo para la realización del trayecto y el tránsito hacia los lugares de destino, sino también para acelerar y facilitar la inserción social y laboral del nuevo migrante.

Estas redes cumplen diversas funciones: facilitan la movilidad geográfica transfronteriza, reducen el esfuerzo y los costos socioeconómicos del proceso migratorio y, en la medida que pueden proveer empleo y hospedaje, hacen factible el incremento y maximización de los recursos económicos que puede obtener el migrante (Durand y Massey, 2009: 31).<sup>12</sup> Estos nexos y redes sociales de diversa índole (familiar, comunitaria, de amistad) son una forma de capital social del que se pueden beneficiar los migrantes en las diversas etapas de su experiencia migratoria, ya sea a la salida del lugar de origen, en el tránsito/trayecto por el territorio nacional y cruce fronterizo, en la llegada/incorporación a los lugares de destino en Estados Unidos (con la estancia laboral en el país vecino) y en el retorno.

<sup>10</sup> A inicios de la década pasada, en algunas de las comunidades con mayor y más añeja trayectoria migratoria de la región (como el caso de San Isidro), se observaba también la presencia creciente de la migración de mujeres por diversos motivos: reunificación familiar, busca de otras opciones laborales y de vida, obtención de recursos económicos para la familia y la atención médica. Aunque, cabe resaltar, que en términos del volumen del flujo migratorio la migración de mujeres era mucho menor que la de los hombres (Cruz y Barrios, 2009).

<sup>11</sup> El testimonio de don Isaac, autoridad agraria y padre de dos migrantes, da cuenta del desarrollo de estos nexos para la migración: “Y allá [en Estados Unidos], pues igual, ya hay mucha gente de las comunidades. Entonces, ya hay mucha gente conocida, amigos, familiares, ya hay gentes que [a los migrantes] los acomoda [en el trabajo] o los espera [para darles hospedaje y alojamiento], ya no tienen problema [como los primeros que migraron], porque el problema está ahorita en la migra [en la Patrulla Fronteriza]; pero ya para estar allá [en Estados Unidos] y buscarse un trabajo, pues ya no es difícil” (entrevista con don Isaac, 15 de diciembre de 2010, El Aguaje, Las Margaritas, Chiapas).

<sup>12</sup> Algunos especialistas de la migración consideran que “las conexiones dentro de la red [migratoria] constituyen una forma de capital social del que las personas pueden beneficiarse para acceder a diversas formas de capital financiero: empleo en el extranjero, pago de ‘coyotes’, salarios más altos y la posibilidad de hacer ahorros y enviar remesas” (Durand y Massey, 2009: 31).

## Relaciones familiares, entramado que permite y reproduce la migración

Ahora bien, este capital social del que pueden valerse los migrantes no es espontáneo ni natural, sino que tiene una génesis y proceso de construcción social y acumulación. De este modo, mientras para los primeros migrantes, en su carácter de pioneros e iniciadores, tuvieron que sufragar mayores gastos económicos, desplegar mayores esfuerzos y experimentar mayores riesgos para migrar, sus sucesores en la experiencia migratoria se valen de los conocimientos, redes, recursos y saberes que tienen y forjaron sus predecesores.<sup>13</sup>

A nivel del contexto etnográfico del área rural de Las Margaritas esto se percibe en diversas narrativas que refieren a los primeros migrantes. En este sentido, el tío paterno de Melesio comenta que los primeros en migrar “como [que] no sabían ni conocían, les costó mucho [esfuerzo y dinero], iban solitos y nadie los apoyó” (diarios de campo, diciembre de 2010 y marzo de 2013). En cambio, a decir de los familiares de los migrantes, el camino para los que siguieron a los primeros fue más fácil, pues se valían de los recursos y redes que habían creado sus antecesores (entrevista con don Bernardo, 14 de diciembre de 2010, El Aguaje, Las Margaritas, Chiapas).<sup>14</sup> De este modo, se da un creciente proceso de acumulación de saberes y recursos para los siguientes migrantes, y cada nuevo evento de un proceso migratorio produce capital social entre los individuos, con lo que el migrante nuevo se vincula, incrementando las probabilidades de más migración (Durand y Massey, 2009: 32).

Ahora bien, esta serie de reflexiones de carácter más teórico general sobre la migración y el capital social pueden rastrearse y someterse a prueba mediante el abordaje de contextos etnográficos locales y, particularmente, por medio del tratamiento de casos y trayectorias personales e individuales. Para indagar el papel que la familia

<sup>13</sup> Con base en investigaciones geográficamente extensas y temporalmente prolongadas de mexicanos migrantes hacia Estados Unidos a finales del siglo xx y principios del xxi, Durand y Massey (2009) han encontrado que “para los primeros emigrantes hacia un nuevo destino y sin lazos sociales a los cuales recurrir, la migración es costosa, particularmente si se trata de ingresar a otro país sin documentación. Después de la partida de los primeros migrantes, sin embargo, los costos potenciales de la migración se reducen sustancialmente para los amigos y parientes que se quedaron atrás. Debido a la naturaleza de las estructuras de parentesco y amistad, cada nuevo inmigrante forma un grupo de personas con lazos sociales en el lugar de destino” (Durand y Massey, 2009: 32).

<sup>14</sup> El siguiente testimonio de don Bernardo, de El Aguaje, muestra no sólo el incremento y complejidad que fue adquiriendo el proceso migratorio, sino también la diferencia de costos y esfuerzo entre los primeros migrantes y sus sucesores. Don Bernardo dice: “Al principio [de la migración] le costó mucho [al migrante de las comunidades] identificar a alguien y darse a saber quién era el ‘coyote’. Pero ahora, como que ya mucha gente de comunidades se sabe el camino [a Estados Unidos] y esa [gente] contrata y lleva [a otra] gente [de las comunidades]. Entonces, eso ya es un hecho, que mucha gente en comunidades pues se vaya [a Estados Unidos], porque tiene muy fácil encontrarse un ‘coyote’ por ahí, de las mismas comunidades [de Las Margaritas]” (entrevista con don Bernardo, 14 de diciembre de 2010, El Aguaje, Las Margaritas, Chiapas).

(nuclear y extendida) desempeña como entramado que posibilita la migración y sus efectos, recurriremos al caso de Melesio, de El Aguaje. Este joven campesino tiene poco menos de treinta años, se casó hace seis aproximadamente con una joven de una localidad vecina (después de su primer viaje a Estados Unidos) y tiene dos hijos pequeños que viven en la comunidad de la que él es originario. Ésta es la tercera vez que Melesio está en Estados Unidos. Ahora, tras diversos procesos de movilidad laboral que iniciaron con actividades agrícolas, trabaja en el sector de servicios (haciendo tareas de limpieza) en una ciudad del noroeste de California y tiene poco más de tres años que no ha vuelto a su comunidad ni ha visto a su esposa e hijos.

No obstante, se comunica con ellos principalmente a través de llamadas telefónicas varias veces al mes (diario de campo, diciembre de 2010). Así, en el tenor de lo señalado por especialistas de la migración (Durand y Massey, 2009: 31) y desde el caso específico analizado en el contexto histórico etnográfico de las comunidades rurales de Las Margaritas, las relaciones familiares de Melesio han desempeñado un papel fundamental en sus trayectorias migratorias.

La primera vez que Melesio se fue a Estados Unidos contó con el apoyo económico de su hermano mayor, quien, además de proporcionarle el dinero para el pago de parte del viaje desde Chiapas hasta Sonora y el cruce por el desierto de Altar hacia Estados Unidos (en la zona fronteriza de Sonora-Arizona), lo hospedó y ayudó a la inserción sociolaboral en las actividades de los campos agroindustriales de California (diario de campo, diciembre de 2010).

No obstante, el respaldo que recibió Melesio no se limitó a la ayuda fraterna de su hermano mayor, también incorporó a otros miembros mayores de su familia extendida. Lorenzo, “pollero” de la región que ha llevado por años a jóvenes campesinos desde Las Margaritas hasta Estados Unidos (principalmente al suroeste estadounidense), es tío materno segundo de Melesio. Gracias a este vínculo familiar, Melesio, una vez en Estados Unidos y establecido en un trabajo fijo, pudo pagar a Lorenzo de manera paulatina el resto de los costos económicos que implicó su viaje y cruce fronterizo.<sup>15</sup> Asimismo, la relación con su tío Lorenzo y los vínculos de éste con varios mexicanos permitieron a Melesio relacionarse con otros migrantes e incrementar la socialización.

Cabe resaltar que éste no fue un caso aislado ni único; previamente, el hermano mayor de Melesio, a semejanza de otros jóvenes urbanos y campesinos de Las Margaritas emparentados con este “pollero”, inició su trayectoria migratoria a inicios de la década de 2000 gracias al vínculo con Lorenzo. En este caso, Lorenzo también contribuyó a la inserción sociolaboral del hermano mayor de Melesio en actividades manuales.

<sup>15</sup> En su segunda experiencia migratoria Melesio, cuando este joven campesino ya se había casado e iniciaba su propia familia, también recurrió a su tío materno Lorenzo (diario de campo, diciembre de 2010).

Otro ejemplo concreto de cómo las relaciones familiares sirven como una red de apoyo y de canalización y distribución del capital social en la migración fue el caso de Rogaciano, tío paterno de Melesio. Rogaciano vive en la comunidad vecina de San Juan, a poco menos de diez kilómetros de El Aguaje (diario de campo, diciembre de 2010). Rogaciano, quien lleva casi veinte años casado y tiene dos hijos adolescentes, migró a Estados Unidos a mediados de la década pasada, a fin de conseguir dinero para sufragar deudas acumuladas (debido a las enfermedades de uno de sus hijos). La otra motivación para migrar fue obtener recursos económicos para arreglar y mejorar su vivienda. Para realizar su experiencia migratoria el tío paterno de Melesio se valió del apoyo social de su hermano mayor, quien, como ya tenía trabajo en California, lo recibió en su casa (y lo incorporó al grupo de migrantes mexicanos con quienes vivía en Estados Unidos) y lo colocó laboralmente en actividades de pizca, riego y empaquetado de verduras (diario de campo, diciembre de 2010).<sup>16</sup>

Como se ha mostrado mediante los datos y la evidencia etnográfica de las trayectorias y experiencias migratorias de Melesio, su hermano mayor y su tío paterno, las redes y relaciones familiares desempeñan una función muy relevante para la realización y reproducción de los procesos migratorios en las comunidades de El Aguaje y San Juan en la pasada década. Esta urdimbre de nexos entre hermanos y tíos y tíos y sobrinos permitió tanto el desplazamiento geográfico (el tránsito) de los lugares de origen a los sitios de destino en Estados Unidos, como los procesos de inserción laboral y la incorporación social mediante la recepción y el establecimiento de los migrantes en los pequeños grupos de socialización y convivencia en que se organizan los mexicanos (sin documentos migratorios) en aquel país. Desde sus diversas posibilidades y contextos, los familiares (tanto los que están en México como en Estados Unidos) brindaron al migrante dinero, respaldo y apoyo social.

### **Distribución, circulación y apropiación de bienes derivados de la migración**

Ahora bien, para el caso de la comunidad de El Aguaje (como reflejo de lo que acontece regionalmente en las comunidades campesinas del área rural de Las Margaritas), las relaciones familiares (tanto las de carácter nuclear como extenso) fungen como un entramado social para la reproducción de los procesos migratorios. Estas relaciones familiares también se vuelven conductos y dispositivos efectivos a través

<sup>16</sup> A semejanza de Melesio y su hermano mayor, Rogaciano, tío paterno de Melesio, también experimentó movilidad laboral mientras más avanzaba su estancia en Estados Unidos. Él pasó de las labores de la pizca al riego en la agricultura mercantil californiana (diario de campo, diciembre de 2010).

de los cuales los diversos recursos (dinero, bienes, saberes, etc.) generados por la migración y el trabajo desempeñado en Estados Unidos por los campesinos migrantes son canalizados y distribuidos de manera socialmente diferenciada desde el migrante (y el lugar en que se encuentra) hacia los miembros de su familia (nuclear y extendida) en los lugares de origen en Chiapas.

Asimismo, el uso y apropiación de estos bienes y recursos se da de diversas formas en función de los contextos específicos y las necesidades particulares de los familiares del migrante. Nuevamente, los casos de Melesio, su hermano mayor y su tío paterno directo nos ayudan a indagar cómo se manifiesta de manera concreta lo previamente dicho (diario de campo, enero de 2014). Por ejemplo, el hermano mayor de Melesio, quien lleva ya una década trabajando en Estados Unidos y aún no se ha casado ni tiene hijos, envía con relativa frecuencia remesas económicas a sus padres. El envío de este dinero tiene dos finalidades y usos precisos: por un lado, ayudar a sus padres con diversas necesidades materiales (reparar la vivienda, adquirir bienes necesarios para la vida diaria, etc.); por otra parte, proporcionar recursos económicos para que reciban atención médica. Respecto al primer punto, entre 2013 y 2014 el padre de Melesio pudo dar mantenimiento a su casa y construir un cuarto suplementario gracias al dinero que su hijo mayor le mandó desde California (diario de campo, enero de 2014);<sup>17</sup> asimismo, le permitió adquirir utensilios necesarios para la vida diaria, como ropa, zapatos, chamarras, *maches*, etcétera.

En lo concerniente al segundo aspecto referente a la salud, el padre de Melesio pudo recibir atención médica y costear una intervención quirúrgica<sup>18</sup> que necesitaba gracias a los recursos económicos que le enviaron Melesio y su hermano mayor; de manera semejante, la madre de Melesio, en el transcurso de los últimos meses y gracias al dinero proveniente de su hijo mayor, ha podido solventar los gastos de las consultas médicas y los medicamentos para la atención de una enfermedad crónica que padece desde hace años (diario de campo, noviembre de 2014). Debido a la falta efectiva de servicios e infraestructura médica en la gran mayoría de los asentamientos rurales de este municipio, las experiencias de los padres de Melesio no son aisladas ni poco representativas, por el contrario, como lo han mostrado investigaciones en el área rural de Las Margaritas (Cruz y Barrios, 2009: 45-60; Aquino, 2012; Castillo, 2017), en las comunidades de la región que cuentan con migrantes en Estados Unidos, es recurrente que parte de las remesas enviadas desde allá se destine para hacer frente a las

<sup>17</sup> El dinero se envía a través de empresas como Western Union y los padres del hermano de Melesio van a recogerlo a la cabecera municipal (diarios de campo, enero y noviembre de 2014).

<sup>18</sup> La operación fue planeada con antelación (no fue una urgencia), y se realizó en un centro médico que contaba con la infraestructura médica adecuada, en una las ciudades cercanas a la cabecera municipal de Las Margaritas. Posteriormente el padre de Melesio pasó varios días en esta ciudad con un familiar directo en lo que cicatrizaba la herida y realizaba las consultas de seguimiento (diario de campo, noviembre de 2014).

enfermedades y tener acceso a los servicios de salud y atención médica de los familiares del migrante (generalmente fuera de la comunidad de origen).

Otro caso representativo es el de Melesio y su esposa e hijos. Nadia, la esposa de Melesio, recibe regularmente remesas económicas de parte de su esposo. Este dinero, además de servirle para obtener los alimentos y bienes necesarios para la vida diaria de ella y de sus hijos, también hizo posible que su hija mayor, quien tiene padecimientos crónicos, pudiera recibir atención médica en instituciones de salud pública con especialidades médicas en la ciudad de Comitán y en Tuxtla Gutiérrez. Asimismo, con el dinero acumulado por las remesas enviadas por Melesio, Nadia contrató personas para modificar (con materiales como bloc y cemento) su vivienda y adecuarla a sus planes y necesidades (diarios de campo, enero y noviembre de 2014).

Rogaciano, tío paterno de Melesio, pudo ampliar su actual casa y poner cimentación de cemento gracias al dinero que consiguió mientras trabajó entre 2005 y 2007 en Estados Unidos, realizando labores de pizca y riego en la agricultura californiana. En este tenor, los casos de Rogaciano y Melesio se enmarcan en lo señalado por algunos especialistas de la migración que apuntan que, frecuentemente y además de otros usos (como por ejemplo la inversión productiva), las remesas se destinan a la creación y/o mejoría del inmueble donde habitan el migrante y sus parientes (Massey *et al.*, 2006: 99-110).<sup>19</sup>

También se ha señalado que este dinero derivado de la migración permite a los familiares de los migrantes mejorar e incrementar temporalmente sus condiciones materiales de vida (Castillo, 2017). Esto se manifiesta de diversas maneras, desde la modificación de la casa-habitación y la compra y uso de ciertos artículos provenientes del exterior y la ciudad (modulares de sonido, reproductores de CD y DVD, etc.), hasta la adquisición de diversos bienes y objetos que facilitan la vida diaria (como molinos que funcionan con motor) y el acceso a servicios para la resolución de problemas vitales (como la atención médica de enfermedades).

## Relaciones de apoyo y reciprocidad entre los migrantes y sus familiares

Los vínculos y relaciones de ayuda y solidaridad no sólo tienen una dirección (geográfica y simbólica) de norte a sur y de los migrantes a sus familiares en los poblados

<sup>19</sup> La nueva casa de Melesio y Nadia, a diferencia de gran parte de las casas de madera y lámina del resto de los miembros de la comunidad, está hecha de "material" (tiene cimientos de cemento, está construida de bloc y techada con una lámina más gruesa) y, dada la diferencia manifiesta respecto a la mayoría de las viviendas del poblado, también comporta un componente de distinción y estatus. Es una evidencia material de que el migrante consiguió algo en Estados Unidos y, de alguna manera, mejoró su situación de vida.

de origen; también acontece lo contrario y, además, los flujos se dirigen en sentidos inversos. De hecho, y de acuerdo con la evidencia etnográfica de El Aguaje (pero cuya condición es extensiva a ciertas localidades de la región que tiene procesos migratorios a Estados Unidos), acontece que los familiares del migrante que aún residen en el lugar de origen lo ayudan con sus responsabilidades y deberes comunitarios (mientras está ausente de la localidad y laborando fuera del país). Entre muchas otras actividades y labores, los familiares pueden cubrir cargos (religiosos y/o de autoridad agraria y social) asignados al migrante, remplazarlo en las faenas comunitarias (del ejido, la iglesia, la casa comunitaria o ejidal, el mantenimiento de los caminos y linderos, etc.). Por ejemplo, el padre y el hermano menor de Melesio cubren las obligaciones y deberes que este joven campesino tiene para con la comunidad desde hace casi tres años, lo cual hace factible que Melesio mantenga en forma y de manera vigente su membresía y pertenencia a su comunidad (diarios de campo, marzo de 2013, enero y noviembre de 2014).

## LA MIGRACIÓN Y LOS CAMBIOS SOCIOECONÓMICOS A ESCALA LOCAL

No obstante, si bien es cierto que la migración como articulación de diversos procesos sociales puede aportar bienes y saberes a través de ciertas relaciones (de parentesco y sociales), también implica una serie de cambios de distinta índole en los poblados de origen de los migrantes. Uno de éstos se refiere a la familia (especialmente la nuclear y en menor medida la extendida). En este tenor y derivado de la ausencia del joven migrante, hay algunos cambios en los matrimonios jóvenes (con hijos) de residencia patrilocal. Por lo regular, dado que la migración es masculina y que la familia por general vive en la localidad del cónyuge varón, se incrementa la cercanía (voluntaria y/o involuntaria) de la esposa del migrante en relación con sus suegros (especialmente una vez que el campesino ha partido hacia Estados Unidos y mientras esté ausente trabajando en ese país).

Por ejemplo, Nadia, la esposa de Melesio, debido a las modificaciones que están haciendo en su casa vive desde hace un par de meses con sus suegros, situación que se debe particularmente a que su casa no está aún en condiciones de ser habitada (diarios de campo, noviembre de 2014). De hecho, antes de los arreglos, la esposa de Melesio vivía sola con sus hijos en su propia casa. No obstante, Nadia iba muy frecuentemente con sus suegros, quienes la ayudaban con el cuidado y educación de sus hijos y con otras tareas y labores propias de las mujeres y madres de familia en la comunidad. Un ejemplo de las prácticas de apoyo y solidaridad entre suegros y nuera se manifestó en el hecho de que, en múltiples ocasiones, el papá de Melesio acompañó a Nadia a las consultas médicas para la atención de la hija mayor de ella. Dado el



tipo de servicio médico que necesitaba la niña, las consultas eran en centros de salud y hospitales de Las Margaritas, Comitán y Tuxtla Gutiérrez (diarios de campo, marzo de 2013, enero y noviembre de 2014). Otra expresión de esto fue que el suegro de Nadia fue quien trató con las personas que hicieron los arreglos de la casa de su hijo Melesio (diario de campo, noviembre de 2014). Si bien el aumento de las diversas relaciones de cercanía y proximidad derivadas de la ausencia del migrante pueden hacer surgir prácticas de apoyo y solidaridad entre algunas personas y miembros de la familia nuclear y extendida (suegros-nuera, abuelos-nietos, etc.), no menos cierto es que también pueden presentarse otro tipo de dinámicas que tensan y deterioran los vínculos de los sujetos involucrados (por ejemplo, situaciones de control y vigilancia entre la esposa y los padres del migrante).

## REFLEXIONES FINALES. MIGRACIÓN, CAMBIO SOCIAL Y COMUNIDAD

Como lo ha mostrado la evidencia etnográfica de las trayectorias migratorias (de Melesio, Rogaciano, el hermano mayor de Melesio) y las experiencias de ser familiares de migrantes de ciertos miembros de El Aguaje (los padres de Melesio, Nadia la esposa de Melesio), las familias (nuclear y extendida) y las relaciones entre sus miembros desempeñan un papel importante para la realización y reproducción de procesos migratorios. Estas vinculaciones familiares proveen una urdimbre de múltiples nexos por los cuales circula el dinero que envía el migrante para que su familiar también migre y, además, fungen como redes de inserción sociolaboral para los nuevos migrantes, una vez que éstos llegan a los lugares de destino en Estados Unidos con sus parientes que ya se encuentran en ese país. El papel de las relaciones familiares como redes que apoyan, canalizan y dirigen el desplazamiento geográfico es fundamental para la pervivencia de los procesos migratorios.<sup>20</sup>

No obstante, las relaciones familiares no sólo contribuyen y pueden ser una de las bases para la realización de las trayectorias migratorias. Además, pueden desempeñarse como vías para el envío, canalización y distribución de bienes (materiales y simbólicos) y saberes entre los migrantes en los lugares de destino en Estados Unidos y sus familiares en las comunidades de origen en el sur de México. Estos intercambios no sólo se limitan a objetos ni a recursos económicos (remesas); también pueden abarcar prácticas, valores y actitudes.

<sup>20</sup> Lo encontrado para los casos estudiados va en el tenor de lo previamente señalado por Durand y Massey, para quienes “las redes hacen de la migración internacional algo enormemente atractivo como estrategia de diversificación de riesgos o de maximización de utilidades” (Durand y Massey, 2009: 32). Las redes son un componente clave de la migración y de la forma y características de las personas que se suman a las trayectorias migratorias (Durand y Massey, 2009: 32).

En un marco más amplio, la migración y sus efectos (en las relaciones familiares y en la vida social comunitaria) se inserta dentro de una vieja línea de indagación disciplinar en torno a los cambios sociales, culturales y políticos en las comunidades étnico-rurales. Esto delinea un complejo sendero de transformación y continuidad respecto a temas ya clásicos dentro de la antropología mexicana, como, por ejemplo, la amplia veta de estudios sobre la “aculturación” que, entre otros, abordaron Gamio (1966), Redfield (1930) y Aguirre (1982). Esto podría contribuir a la reconceptualización de las “comunidades” y las “etnicidades” en el contexto de una modernidad fallida del Estado-nación mexicano y en el marco de los influjos de la globalización (Castillo, 2016), a partir de la exploración precisa y detallada de contextos etnográficos rurales y delimitados, en donde se han presentado procesos de politización y fuerte agencia social.

En este tenor y en concordancia con estudios sobre reconfiguraciones comunitarias en contextos migratorios (Velasco, 2008; Besserer y Kearney, 2006), el análisis del caso de los migrantes (Melesio, el tío paterno y el hermano mayor de Melesio) y sus familiares en El Aguaje conduce a un ejercicio de repensar “la comunidad” como un crisol de variados subgrupos, con un proyecto en común, pero también con diferencias entre sus miembros (Besserer y Kearney, 2006; Stephen, 2005).

El seguimiento por un periodo relativamente prolongado de la familia y comunidad de Melesio conmina a evitar la tentación de “esencializar” y “reificar” a la “comunidad” y sus sujetos. No se trata de un grupo cerrado y homogéneo por completo; por el contrario, está expuesto al cambio y las diferencias internas. Es necesario resaltar la manera en que los sujetos, mediante diversas actividades y prácticas, despliegan su capacidad de agencia en la construcción/definición de la “comunidad” y los procesos colectivos de los campesinos. Esto concuerda con lo señalado por varios autores (Fox, 2013; Fox y Rivera-Salgado, 2004; Velasco, 2008; Stephen, 2005), en relación con la capacidad de agencia de los migrantes en la definición y reconfiguración de sus proyectos sociocolectivos de vida en contextos de cambio.

Asimismo, este caso etnográfico muestra que la migración, aunque de manera diferenciada según el caso de los migrantes y sus familias respecto al envío de remesas y bienes en contextos comunitarios, es un proceso de reconfiguración socioeconómica con diversas intensidades y niveles (familiar, comunitario). Un abordaje a escala local y con una detallada reconstrucción del contexto etnográfico permite una mayor profundidad analítica en el rastreo e identificación de dichos cambios, en el marco de consideración de escalas regionales y municipales.

Derivado del ejercicio previo, hay varias líneas de investigación a desarrollar. Queda pendiente explorar si la migración contribuye (y en qué medida) a generar procesos diferenciados de adscripción étnica y comunitaria, así como indagar si hubo una

acentuación de las diferencias socioeconómicas entre los miembros de la localidad que migraron y los que no lo hicieron.

Otra veta para trabajar es ver si los procesos descritos se presentaron (y con qué frecuencia e intensidad) en otras localidades de la zona rural de Las Margaritas, e incluso en otros municipios del sur chiapaneco, considerando que las precarias condiciones de desarrollo sociomaterial que conforman los contextos de expulsión migratoria son comunes a gran parte de las localidades rurales del municipio de Las Margaritas, y también a otros municipios rurales con un claro componente étnico campesino.

Por último, sería conveniente explorar cómo los cambios en los procesos migratorios chiapanecos internacionales de carácter no documentado se relacionaron con el resurgimiento e intensificación de las dinámicas de migración interna; esto a raíz de que, con la crisis de la economía estadounidense del 2008 y la precariedad de oportunidades de empleo para los migrantes en Estados Unidos, decayó de manera acelerada e importante la migración internacional mexicana y chiapaneca a ese país.

## FUENTES

AGUIRRE BELTRÁN, GONZALO

1982 *El proceso de aculturación*, México, Ediciones de la Casa Chata, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS).

AQUINO, ALEJANDRA

2012 *De las luchas indias al sueño americano*, México, CIESAS/Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco (UAM-X).

ARIZA, MARINA y LAURA VELASCO, coords.

2012 *Métodos cualitativos y su aplicación empírica*, México, Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), UNAM/El Colegio de la Frontera Norte (El Colef).

BESSERER, FEDERICO y MICHAEL KEARNEY, eds.

2006 *San Juan Mixtepec: una comunidad transnacional ante el poder filtrador y clasificador de las fronteras*, México, UAM-Iztapalapa/Juan Pablos.

BRETTELL, CAROLINE

2015 "Theorizing Migration in Anthropology", en Caroline Brettell y James Hollifield, coords., *Migration Theory. Talking Across Disciplines*, Nueva York, Routledge, pp. 148-196.

BRETTELL, CAROLINE y JAMES HOLLIFIELD, coords.

2015 *Migration Theory. Talking Across Disciplines*, Nueva York, Routledge.

BURKE, GARANCE

2004 “Yucatecos y chiapanecos en San Francisco”, en Jonathan Fox y Gaspar Rivera-Salgado, coords., *Indígenas mexicanos migrantes en los Estados Unidos*, México, Cámara de Diputados/Universidad autónoma de zacatecas (UAZ)/Miguel Ángel Porrúa, pp. 375-386.

BUSTAMANTE, JORGE

1997 *Cruzar la línea. La migración de México a los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE).

CASTILLO RAMÍREZ, GUILLERMO

2017 “Migración internacional y cambio en los poblados de origen”, *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 79, no. 3, pp. 515-542.

2016 “Geografía de la migración mexicana a Estados Unidos”, en Omar Mocada Maya y Álvaro López López, coords., *Geografía de México: una reflexión espacial contemporánea*, México, Instituto de Geografía (IGG), UNAM / Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt)/ Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), pp. 440-453.

CASTILLO RAMÍREZ, GUILLERMO y JORGE GONZÁLEZ SÁNCHEZ

2018 “Chiapas y los cambios espaciales de la migración a Estados Unidos en la vuelta de siglo”, *Investigaciones Geográficas*, no. 95, pp. 1-18.

CASTILLO, GUILLERMO, JORGE GONZÁLEZ y MARÍA JOSÉ IBARROLA

2018 “Migraciones internacionales chiapanecas (2000-2007). Diferenciación socioespacial de contextos de expulsión”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, no. 78, pp. 123-152.

CONSEJO NACIONAL DE POBLACIÓN (CONAPO)

2016 *Anuario de migración y remesas, México 2015*, México, CONAPO/Banco Bilbao Vizcaya (BBVA).

2015 *Anuario de migración y remesas, México 2014*, México, CONAPO/ BBVA.

2010 *Índices de intensidad migratoria México-Estados Unidos*, México, CONAPO.

CRUZ, DAFNE y ANA ELENA BARRIOS

2009 *Sur. Inicio de un camino*, México, Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción al Desarrollo (ALOP)/Enlace Comunicación y Desarrollo.

DURAND, JORGE y DOUGLAS MASSEY

2009 *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo xx*, México, UAZ/ Miguel Ángel Porrúa.

FOX, JONATHAN

2013 "Migrantes mexicanos indígenas", en Tanalís Padilla, coord., *El campesinado y su persistencia en la actualidad mexicana*, México, FCE/ Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (Conaculta), pp. 346-387.

FOX, JONATHAN y GASPAR RIVERA-SALGADO, coords.

2004 *Indígenas mexicanos migrantes en los Estados Unidos*, México, Cámara de Diputados/UAZ/ Miguel Ángel Porrúa.

GAMIO, MANUEL

1966 *Consideraciones sobre el problema indígena*, México, Instituto Indigenista.

GOBIERNO MUNICIPAL DE LAS MARGARITAS

2012 "Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015 Las Margaritas", Gobierno Municipal de Las Margaritas, Gobierno de Chiapas.

GÓMEZ, ANTONIO y MARIO HUMBERTO RUZ, eds.

1992 *Memoria baldía. Los tojolabales y las fincas. Testimonios*, México, Centro de Estudios Mayas, UNAM/ Centro de Estudios Indígenas, Universidad Autónoma de Chiapas (UAC).

GREGORY, DEREK, RON JOHNSTON, GERALDINE PRATT, MICHAEL WATTS  
y SARAH WHATMORE, eds.

2009 *The Dictionary of Human Geography*, Londres, Wiley-Blackwell.

HARDWICK, SUSAN

2015 "Migration Theory in Geography", en Caroline Brettell y James Hollifield, coords., *Migration Theory. Talking Across Disciplines*, Nueva York, Routledge, pp. 198-225.

HARVEY, NEIL

- 1997 *The Chiapas Rebellion*, Durham, N.C., Duke University Press.
- 1995 “Rebelión en Chiapas: reformas rurales, radicalismo campesino y los límites del salinismo”, en Juan Pedro Viqueira y Mario Humberto Ruz, eds., *Chiapas. Los rumbos de otra historia*, México, Instituto de Investigaciones Filológicas, UNAM/CIESAS/Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos (CEMCA), pp. 447-479.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI)

- 2012 *Perspectiva estadística Chiapas*, México, INEGI.

JÁUREGUI, ALFREDO y MARÍA DE JESÚS ÁVILA

- 2007 “Estados Unidos, lugar de destino para los migrantes chiapanecos”, *Migraciones Internacionales*, vol. 4, no. 1, enero-junio, pp. 5-38.

KEARNEY, MICHAEL

- 1996 *Reconceptualizing the Peasantry. Anthropology in Global Perspective*, Boulder, Colo., Westview Press.
- 1995 “The Effects of Transnational Culture, Economy, and Migration on Mixtec Identity in Oaxaca”, en Michael Peter Smith y Joe Feagin, eds., *The Bubbling Caldron: Race, Ethnicity and the Urban Crisis*, Minneapolis, University of Minneapolis Press, pp. 226-243.
- 1986 “Integration of the Mixteca and the Western US-Mexican Border Region Via Migratory Wage Labor”, en Urey Rosental, ed., *Regional Impacts of US-Mexican Relations*, San Diego, University of California (Monograph Series no. 16), pp. 71-102.

LISBONA GUILLÉN, MIGUEL

- 2009 “Otras voces, otros tojolabales. La pluralidad de una comunidad inventada”, en Miguel Lisbona, coord., *La comunidad a debate. Reflexiones sobre el concepto de comunidad en el México contemporáneo*, Zamora, Mich., El Colegio de Michoacán (Colmich) / Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (Unicach), pp. 195-253.

MÁRQUEZ, HUMBERTO y RAÚL DELGADO

- 2012 *Espejismos del Río de Oro*, México, Miguel Ángel Porrúa / Red Internacional de Migración y Desarrollo (RIMD)/UAZ.

MASSEY, DOUGLAS, JORGE DURAND y NOLAN MALONE

2009 *Detrás de la trama. Políticas migratorias en México y Estados Unidos*, México, UAZ/Miguel Ángel Porrúa.

MASSEY, DOUGLAS, JORGE DURAND y FERNANDO RIOSMENA

2006 "Capital social, política social y migración desde comunidades tradicionales y nuevas comunidades de origen en México", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, no. 116, octubre-diciembre, pp. 97-121.

PEW HISPANIC CENTER

2014 *Estimates of Unauthorized Immigrants, for Largest Countries of Birth, Selected Years 1995-2012*, Washington, D.C., Pew Hispanic Center.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)

2010 *Informe sobre desarrollo humano de los pueblos indígenas en México. El reto de la desigualdad de oportunidades*, México, PNUD/ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI).

REDFIELD, ROBERT

1941 *The Folk Culture in Yucatán*, Chicago, University of Chicago Press.

1930 *Tepoztlán, a Mexican Village. A Study of Folk Life*, Chicago, University of Chicago Press.

RUZ, MARIO HUMBERTO

1982 *Los legítimos hombres. Aproximación antropológica al grupo tojolabal*, México, Centro de Estudios Mayas, Instituto de Investigaciones Filológicas, UNAM.

SÁNCHEZ GÓMEZ, MARTHA JUDITH

2008 "Procesos de identidad en diferentes contextos de destino", en Elaine Levine, coord., *La migración y los latinos en Estados Unidos*, México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), UNAM, pp. 29-51.

STEPHEN, LYNN

2005 *Zapotec Women: Gender, Class and Ethnicity in Globalized Oaxaca*, Durham, N.C., Duke University Press.

TAYLOR, STEVEN y ROBERT BOGDAN

1994 *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*, Buenos Aires, Paidós.

VELASCO ORTIZ, LAURA, coord.

2008 *Migración, fronteras e identidades étnicas transnacionales*, México, El Colef/Miguel Ángel Porrúa.

VILLAFUERTE SOLÍS, DANIEL

2015 "Crisis rural, pobreza y hambre", *Liminar, Estudios Sociales y Humanísticos*, vol. XIII, no. 1, pp. 13-28.

VILLAFUERTE SOLÍS, DANIEL y MARÍA DEL CARMEN GARCÍA AGUILAR

2014 "Tres ciclos migratorios en Chiapas: interno, regional e internacional", *Migración y Desarrollo*, vol. 12, no. 22, pp. 3-37.

2008 *Migraciones en el sur de México y Centroamérica*, México, Unicach/ Miguel Ángel Porrúa.

WOLF, ERIC

1955 "Types of Latin American Peasantry: A Preliminary Discussion", *American Anthropologist*, New Series, vol. 57, no. 3, junio, pp. 452-471.



# Volumen, intensidad y proporción intraindustrial de comercio bilateral entre México y Estados Unidos, 1981-2017

## Volume, Intensity, and Proportion of Intra-industry Bilateral Mexico-U.S. Trade (1981-2017)

DULCE ALBARRÁN MACÍAS\*

PABLO MEJÍA REYES\*\*

### RESUMEN

El objetivo de este trabajo es caracterizar el comercio bilateral de México y Estados Unidos durante el periodo de 1981-2017, destacando los efectos de la adhesión de México al GATT y la entrada en vigor del TLCAN, así como el ingreso de China a la OMC. Aunque con desaceleraciones en algún momento, los resultados muestran un aumento del volumen y, consecuentemente, de la intensidad del comercio bilateral, aunque en este último caso con algunas caídas resultantes de los diferentes ritmos de crecimiento del comercio mundial. El comercio intraindustrial, por su parte, registra un crecimiento sostenido, lo que podría reflejar una mayor integración vertical de los procesos productivos.

**Palabras clave:** volumen de comercio, intensidad de comercio, comercio intraindustrial, índice de Grubel y Lloyd, integración económica.

### ABSTRACT

The aim of this article is to characterize Mexico-U.S. bilateral trade from 1981 to 2017, underlining the effects of Mexico's entry into the GATT, NAFTA coming into effect, and China's entry into the World Trade Organization (WTO). Although with some slowdowns at certain points, the results show increased volume, and, therefore, intensity of bilateral trade, although that intensity sometimes drops due to the different rhythms of world trade growth. Intra-industry trade showed sustained growth, which could reflect greater vertical integration of production.

**Key words:** trade volume, trade intensity, intra-industry trade, augmented and corrected Grubel-Lloyd index, economic integration.

\* Doctorante en Ciencias Económico-Administrativas, Universidad Autónoma del Estado de México, <dalbarranma@uaemex.mx>.

\*\* Profesor-investigador, Centro de Investigación en Ciencias Económicas, Facultad de Economía, Universidad Autónoma del Estado de México, <pmejia@uaemex.mx>.

## INTRODUCCIÓN

El proceso de apertura de las economías experimentado durante las últimas décadas a nivel mundial ha generado no sólo un aumento sin precedentes en el intercambio comercial entre países, sino también una notable reestructuración. En particular, se ha originado una reorientación del comercio entre países al interior de los diferentes bloques comerciales que se han formado en la Unión Europea, Norteamérica y Asia (Ecochar *et al.*, 2005; IMF, 2011). Además, se ha presentado un aumento del volumen de comercio de bienes de la misma industria y cadena productiva debido a la fragmentación de los procesos productivos en diferentes etapas que se desarrollan en distintos lugares para aprovechar las ventajas comparativas locales (Brulhart, 2009; Kawecka-Wyrzykowska, 2017).

En el caso de México, su comercio exterior también ha presentado transformaciones significativas durante las últimas décadas como resultado de su integración a la economía internacional mediante su ingreso al GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), en 1986, y la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en 1994. Igualmente, la entrada de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC), en 2001, ha sido por la penetración de sus productos tanto en este país como en Estados Unidos, su principal socio comercial hasta entonces (Gallagher y Porzecanski, 2008; Mendoza, 2016).

La literatura empírica existente muestra evidencia de los importantes cambios en la dinámica del comercio exterior de México a partir de la apertura de su economía. Sin ser exhaustivos, se pueden subrayar al menos cuatro: 1) un aumento del volumen de comercio a partir del ingreso de México al GATT (Kose *et al.*, 2004; Ibarra, 2013); 2) una recomposición del comercio en favor de los bienes manufacturados desde finales de los ochenta a costa de una reducción de las exportaciones petroleras (Clark *et al.*, 2001; Gutiérrez, 2017; López y Rodil, 2008); 3) un incremento de la participación del comercio intraindustrial (CII) en el total desde mediados de los años ochenta (Gutiérrez, 2017; López y Rodil, 2011; Mendoza, 2016),<sup>1</sup> y 4) una concentración en el mercado de Estados Unidos, principalmente de las exportaciones, especialmente desde la entrada en vigor del TLCAN, lo que ha llevado a un aumento en la intensidad del comercio de ambos países (Cárdenas y Dussel, 2011; Hernández y Calderón, 2013).

Aunque estos hechos han sido bien documentados en la literatura, los estudios existentes pueden complementarse de diferentes maneras.<sup>2</sup> Por ello, el objetivo de

<sup>1</sup> Véanse también para el análisis de años específicos a Gerardo Esquivel (1992) y Aaron Tornell (1986), y para otros grados de agregación de datos a Lorena Cárdenas y Enrique Dussel (2011), Roberto Gutiérrez (2017) y Maritza Sotomayor (2009).

<sup>2</sup> La mayoría de los autores mencionados analizan uno o dos indicadores.

este trabajo es caracterizar de manera más completa el intercambio comercial de México y Estados Unidos durante el periodo de 1981 a 2017, caracterizado por un intenso proceso de liberalización comercial. En este sentido, a diferencia de otros autores, se analiza conjuntamente el comportamiento del volumen de comercio, el índice de intensidad de comercio (icc) (Anderson y Nohemin, 1993) y el índice de comercio intraindustrial agregado y corregido (Grubel y Lloyd, 1975).<sup>3</sup> También es importante destacar que, en contraste con otros estudios de CII que analizan años específicos o años discontinuos, aquí se usan datos anuales con el fin de documentar de manera más precisa los efectos de la integración comercial de México y de sus principales socios comerciales (Estados Unidos y China). Además, en el cálculo del índice de CII se utiliza información de comercio a cinco dígitos, lo que permite obtener una medida adecuada.<sup>4</sup>

El resto de este documento se divide en cinco apartados. En el primero se destacan algunos efectos de la integración económica en las características de los intercambios comerciales desde un punto de vista teórico, en el segundo se aborda brevemente el proceso de integración económica entre México y Estados Unidos, en el tercero se presentan las propiedades y la forma de calcular los indicadores de comercio, mientras que en el cuarto se discuten los principales resultados. Finalmente, se establecen las conclusiones más importantes.

## COMERCIO E INTEGRACIÓN ECONÓMICA

La integración económica se entiende como el proceso mediante el cual dos o más naciones reducen o eliminan obstáculos que les impiden el desarrollo de vínculos mutuos con el fin de obtener beneficios conjuntos (Viner, 1950), dado que genera un aumento en el tamaño del mercado y, por lo tanto, en el intercambio y la intensidad comercial.<sup>5</sup> La integración económica tiene, en primer lugar, efectos estáticos (de corto plazo) relacionados con la creación y desviación del comercio.

La primera se refiere a la intensificación comercial generada por la sustitución de producción propia de importaciones procedentes de un país socio, debido al menor costo que implica la eliminación de las barreras al comercio (efecto producción)

<sup>3</sup> El hecho de que la participación de Canadá en el comercio exterior de México sea mucho menor que el estadounidense nos lleva a no considerarlo en este trabajo.

<sup>4</sup> Un nivel bajo de desagregación sobreestima el CII al agrupar productos muy heterogéneos como parte de la misma industria, y viceversa (Grubel y Lloyd, 1975).

<sup>5</sup> Según Balassa (1964), la integración económica transita por cuatro etapas en las que se va profundizando en el grado de integración: el Área de Libre Comercio (ALC), la Unión Aduanera (UA), el Mercado Común (MC) y, finalmente, la Unión Económica. La integración de México y Estados Unidos se ubicó en la primera etapa.

o a la ampliación de los niveles de consumo por efecto de la reducción de los precios (efecto consumo). Por su parte, la desviación de comercio corresponde a la sustitución de importaciones procedentes de países terceros ajenos al proceso de integración, por otras procedentes de socios que se vuelven artificialmente más baratas que las primeras a causa del efecto discriminador de la protección, aumentando el volumen de comercio entre las naciones que integran el acuerdo.

En segundo lugar, la integración económica tiene efectos dinámicos (de largo plazo) que impulsan las tasas de crecimiento de los países participantes (Sadek, 2013). Los efectos dinámicos se derivan del aprovechamiento de las economías de escala compatibles con una mayor diversidad de productos y el incremento en la competencia. Otras ganancias dinámicas provienen del incentivo que la integración supone a la inversión, innovación y el progreso técnico (Viner, 1950).

Así pues, la integración comercial genera no sólo una mayor intensidad del comercio entre los países involucrados, sino también transformaciones en su base exportadora, resultantes de la reasignación de recursos entre los diferentes sectores. Como resultado, se puede reforzar la especialización basada en las ventajas comparativas e impulsar el comercio interindustrial<sup>6</sup> o, al contrario, favorecer la diversificación de la producción con base en la explotación de las economías a escala, generando una transformación de fondo en favor del comercio intraindustrial (Sadek, 2013).<sup>7</sup>

En este proceso, las empresas transnacionales (ET), principalmente de los países desarrollados, han desempeñado un papel central en la generación de comercio. En particular, han utilizado como estrategia la segmentación sus procesos productivos en los países con los que tienen algún tratado comercial para aprovechar sus ventajas comparativas en la obtención de insumos o en el desarrollo de etapas específicas, contribuyendo a la conformación de cadenas globales de valor (Costinot y Vogel, 2013; Hummels *et al.*, 2001).<sup>8</sup> Esto es un bien que se produce en diferentes etapas de la producción, localizado en diferentes países y que cruza múltiples fronteras,

<sup>6</sup> Este tipo de comercio, explicado por la teoría tradicional, tiene sus raíces en el concepto de la ventaja comparativa ricardiana y en su versión moderna en los modelos de Heckscher (1919), Ohlin (1924) y Samuelson (1949); argumenta que el comercio entre dos países se da por la diferencia en sus dotaciones de factores (citados en Feenstra, 2011).

<sup>7</sup> Elhanan Helpman y Paul Krugman (1989) plantean un nuevo enfoque que toma el nombre de la nueva teoría del comercio (NTC), la cual explica el comercio intraindustrial a través de modelos de competencia imperfecta, economías de escala y diferencias en las calidades. En este sentido, aparece como resultado de la existencia de rendimientos crecientes, empresas capaces de diferenciar productos sin incurrir en costos adicionales y de consumidores con gustos diversos (Das, 2009).

<sup>8</sup> Hummels *et al.* (2001) desarrollan una extensión del modelo de comercio ricardiano de Dornbusch-Fischer-Samuelson (1977). Su modelo simple de producción, en varias etapas, proporciona información sobre por qué la especialización vertical ha crecido y cómo se relaciona con el crecimiento del comercio y las ganancias. Muestran que éstas serán mayores con la especialización vertical.

lo que lleva al pago de aranceles y costos de transporte repetidamente. Por lo tanto, la reducción de barreras comerciales produce una disminución multiplicada en el costo de producir ese bien secuencialmente en varios países, permitiendo una mejor explotación de las economías de escala. De esta forma, la integración de los procesos productivos genera más comercio intraindustrial debido al aumento del comercio vertical (Yi, 1999).

## INTEGRACIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL DE MÉXICO

El agotamiento del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI) adoptado en México entre los años cuarenta y parte de los ochenta, y la crisis de la deuda de 1982, determinaron la transición hacia uno de economía abierta y de mercado, en el cual la producción y las exportaciones manufactureras serían la base del crecimiento (Cárdenas, 1996; Moreno-Brid y Ros, 2010).<sup>9</sup>

Para lograr la inserción al mercado internacional se inició un proceso de desgravación arancelaria y eliminación de barreras no arancelarias que generaron transformaciones en el comercio exterior mexicano. A grandes rasgos, este proceso se puede dividir en cuatro etapas asociadas con el final del proteccionismo comercial, la adhesión de México al GATT, la entrada en vigor del TLCAN y el ingreso de China a la OMC. En particular, a principios de los ochenta la economía mexicana estaba muy protegida, como lo demuestra el hecho de que en 1982 el 100 por ciento de las importaciones tenía restricciones cuantitativas y cualitativas. No obstante, a partir de 1983, México empezó un proceso unilateral de reducción de las barreras al comercio como parte de la estrategia del gobierno para salir de la crisis de 1982.<sup>10</sup> Por ello, entre 1982 y 1985, la cobertura de las restricciones cuantitativas se redujo a sólo el 37.5 por ciento de las importaciones, mientras que la tasa arancelaria promedio disminuyó del 27 al 25.5 por ciento, respectivamente (Infante y Delfín, 2010; Zabludovsky, 2005).

Paralelamente, México retomó las negociaciones para adherirse al GATT, treinta y nueve años después de haber asistido a la conferencia fundacional en La Habana, y en 1986 se incorporó plenamente (Zabludovsky, 2005). Como parte del acuerdo, el país se comprometió a fijar un arancel máximo del 50 por ciento, que más adelante

<sup>9</sup> El ISI se caracterizó por mantener mercados relativamente cerrados a la competencia externa, inversión extranjera directa restringida, y mercados financieros nacionales estrictamente regulados, entre otros rasgos proteccionistas. En tanto que el cambio de modelo se basó en la liberalización comercial y financiera, desregulación de los mercados y reprivatización de empresas públicas (Moreno-Brid y Ros, 2010; Mejía y Torres; 2014; Cárdenas, 1996).

<sup>10</sup> La disminución de las barreras arancelarias a partir de la crisis de 1982 tuvo como objetivo incentivar las exportaciones y, de esta manera, acelerar el crecimiento económico (Infante y Delfín, 2010).

se redujo al 20 por ciento, entre 1987 y 1988 (Infante y Delfín, 2010). El siguiente paso importante se presentó con el programa de estabilización de 1987 (Pacto de Solidaridad Económica), en el que el arancel se disminuyó a un nivel máximo del 20 por ciento (y continuó descendiendo), aunque la proporción de importaciones sujetas a permiso previo todavía alcanzaba el 27.5 por ciento (Zabludovsky, 2005).

Un efecto de este desarme arancelario fue que diversas empresas empezaron a ver a México como plataforma de exportación hacia Estados Unidos, lo que contribuyó a fragmentar sus procesos productivos para reubicar etapas en el país en función de sus ventajas comparativas (Krueger, 1999; Mattar y Schattan, 1993). Para profundizar este proceso, se modificó la Ley de Inversión Extranjera Directa (IED) en 1993, con la finalidad de financiar y promover la modernización de la planta productiva nacional y aprovechar la vecindad con la economía más grande del mundo (Kose *et al.*, 2004). Como parte de la modificación de esa ley, se abrió la posibilidad de participar (sin limitación) en la mayoría de las actividades económicas de su ubicación, generando con ello cambios en el destino de la IED.<sup>11</sup> Mientras que antes de 1993 se había concentrado en la compra de activos estatales, después de ese año se orientó, en mayor medida, a la adquisición y fusión de empresas, así como a la creación de nuevos activos (Dussel, 2000).

Más aún, desde 1990, los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá persiguieron la integración económica de la región, lo que se concretó en el TLCAN que entró en vigor el 1 de enero de 1994. Este tratado tuvo entre sus objetivos reducir aún más los aranceles y las barreras no arancelarias, además de mejorar la protección de los derechos de propiedad intelectual y liberalizar el sector servicios (Ibarra, 2013; Infante y Delfín, 2010). Por ello, con la adopción del TLCAN, la tasa arancelaria mexicana promedio disminuyó del 8 al 1.3 por ciento entre 1994 y 2000 (Kose *et al.*, 2004).

Después de la firma del TLCAN, México ha seguido con la política de apertura comercial hasta convertirse en una de las economías más abiertas del mundo. De esta forma, a pesar de que la mayor parte de su comercio lo realiza con Estados Unidos (alrededor del 60 por ciento), México ha firmado diversos tratados comerciales con otros países y bloques hasta sumar actualmente un total de doce.<sup>12</sup> Similarmen- te, Estados Unidos ha firmado acuerdos comerciales con otros países, varios de ellos

<sup>11</sup> La modificación de la Ley de IED de 1993 permitió la eliminación de numerosas restricciones. Por ejemplo, en las actividades económicas de las setecientas cuatro listadas en el catálogo de actividades económicas y productivas, aproximadamente seiscientos seis están el 100 por ciento abiertas a la IED (mientras que con la ley de 1993 ciento cuarenta y dos clases económicas tenían restricciones). También se eliminaron las restricciones en la ubicación de la IED, pues la ley anterior promovió que este tipo de inversión se llevara a cabo fuera de las zonas industriales de las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey (Dussel, 2000).

<sup>12</sup> Además del TLCAN, México firmó con Colombia (1995), Chile (1999), Israel (2000), Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza (2001), Uruguay (2004), Japón (2005), Perú (2012), Centroamérica (2013), Panamá (2015) y Alianza del Pacífico (2016) (Secretaría de Economía, 2015).

con ventajas comparativas similares a las de México, lo que eventualmente ha mer-mado la presencia de éste en el mercado del primero.<sup>13</sup>

Además, la participación de China en el comercio mundial a partir de su ingreso a la OMC en 2001, lo que marca la cuarta etapa de transformación del comercio mexicano, tuvo efectos mayores en el comercio del TLCAN debido a que éste no previó explícitamente la competencia con una tercera economía tan importante (Hanson y Robertson, 2010). Por ello, a pesar de que Estados Unidos no tiene un acuerdo comercial con China, la tasa arancelaria a sus exportaciones disminuyó de niveles superiores al 7 por ciento en el año 2000, y al 2.9 por ciento en 2016 (Dussel, 2018). Como consecuencia, además de la creciente competitividad de sus productos con base en la mano de obra barata y tecnológicamente más sofisticados, China se ha convertido en el proveedor más importante de Estados Unidos, desplazando a México en 2003 y a Canadá en 2009, y el segundo de México y Canadá, después de Estados Unidos (Gallagher y Porzecanski, 2008; López *et al.*, 2014; Mendoza, 2016).

## METODOLOGÍA EMPÍRICA

En esta sección se presenta la metodología que se usará para obtener el volumen, la intensidad y la proporción intraindustrial del comercio bilateral de México y Estados Unidos en el periodo 1981-2017. Las importaciones y exportaciones de México hacia Estados Unidos se obtuvieron de las estadísticas históricas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2018); el comercio total de México, el total de Estados Unidos y el PIB de México se obtuvieron del Banco Mundial (2018); las importaciones y exportaciones de México-Estados Unidos desagregadas a un nivel de cinco dígitos, con base en la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI), se extrajeron del International Trade Statistics Database (Comtrade, 2018).

El volumen de comercio, definido como la participación de la suma de las importaciones y las exportaciones en el PIB, se ha convertido en una medida estándar que caracteriza la dependencia de una economía del comercio exterior. Formalmente, se define como:

$$VC = \frac{X^{ij} + M^{ij}}{PIB^i} \quad (1)$$

<sup>13</sup> En la actualidad, Estados Unidos cuenta con trece tratados comerciales, además del TLCAN, que a excepción del que firmó con Israel en 1985 han sido adoptados desde la primera década del 2000, como el de Australia (2005), Baréin (2006), con el CAFTA (entre 2006 y 2009), Chile (2004), Colombia (2012), Jordania (2001), Marruecos (2006), Omán (2009), Panamá (2012), Perú (2007), Singapur (2004) y Sur Corea (2012) (Comtrade, 2018).

donde  $X^{ij}$  y  $M^{ij}$  son las exportaciones del país  $i$  al  $j$ , y las importaciones del país  $i$  al  $j$ , respectivamente;  $PIB^i$  es el Producto Interno Bruto del país  $i$ .

Otra variable que se usa es el Índice de Intensidad de Comercio (IIC) propuesto por Brown (2010 [1948]) y corregido por Kym Anderson y Hege Noheim (1993). Se define como la proporción de comercio del país  $i$  con un socio  $j$ , en relación a la proporción de comercio del país socio  $j$  en el comercio mundial total. El IIC corrige el sesgo del índice de comercio intrarregional al pesarlo en el comercio mundial. Formalmente, se puede expresar como:

$$IIC_t^{ij} = \frac{T_t^{ij} / T_t^i}{T_t^j / T_t^w} \quad (2)$$

donde  $T_t^{ij}$  denota el comercio total (suma de exportaciones e importaciones) que el país  $i$  lleva a cabo con el país  $j$ ;  $T_t^i$  el comercio total del país  $i$ ;  $T_t^j$  el comercio total del país  $j$  y  $T_t^w$  el comercio total del mundo. Un valor del índice igual a uno implica que no existe sesgo geográfico en el comercio bilateral entre ambos países, pues la importancia que tiene  $j$  en el comercio mundial es la misma que tiene en el comercio del país  $i$ . Un índice mayor a uno indica que la proporción de comercio del país  $i$  al  $j$  es mayor que el peso que tiene éste en el comercio mundial, indicando una mayor intensidad de su comercio bilateral, y viceversa.

Otro indicador que se usa para caracterizar el comercio bilateral México-Estados Unidos es la proporción de comercio intraindustrial. En la literatura se han desarrollado diversas formas de medirlo, pero el índice Grubel y Lloyd (1975) ha sido el más utilizado.<sup>14</sup> Formalmente, para el conjunto de bienes  $k = 1, 2, 3, \dots, n$ , el índice de Grubel y Lloyd Agregado (GLA) se expresa como:

$$GLA_{ij} = 1 - \sum_{k=1}^n \frac{|x_{ijk} - m_{ijk}|}{x_{ijk} + m_{ijk}} \quad (3)$$

donde  $x_{ijk}$  representa las exportaciones del país  $i$  al  $j$ , y  $m_{ijk}$  son las importaciones del país  $i$  desde el  $j$ . Este indicador representa la parte del comercio intraindustrial, del comercio total para un nivel de agregación  $n$  dado. Si el bien  $k$  se comercia de manera intraindustrial puramente ( $x_{ijk} = m_{ijk}$ ), el índice sería igual a uno, mientras que si todo el comercio fuera interindustrial, el índice sería igual a cero.

Sin embargo, Grubel y Lloyd (1975) señalan que este indicador sufre desviaciones importantes (a la baja) cuando la balanza comercial en su conjunto sufre desequilibrios

<sup>14</sup> Además, el índice de Grubel y Lloyd ha sido uno de los índices más utilizados para medir el CI, lo que permite comparar los resultados con trabajos anteriores (Esquivel, 1992).



considerables. Así, cuanto mayor sea el desequilibrio total, menor será el valor del índice. En la fórmula (3),  $|x_{ijk} - m_{ijk}|$  refleja la parte del comercio que no está equilibrada. Aquino (1978) propone una corrección de la expresión (3) por un factor, de tal manera que el índice de Grubel y Lloyd agregado y corregido por el saldo comercial adoptaría la expresión:

$$GLAC_{ij} = \frac{GLA}{1+f} \quad (4)$$

Donde

$$f = \frac{|\sum_{k=1}^n x_{ik} - \sum_{k=1}^n m_{ik}|}{\sum_{k=1}^n (x_{ik} + m_{ik})} \quad (5)$$

y donde  $f$  (factor de corrección) representa el valor absoluto del saldo en relación al volumen total de comercio. Este indicador permite corregir el  $GLA$  de las perturbaciones del desequilibrio comercial, ya que a mayor desequilibrio mayor es  $f$  y, por lo tanto, menor la expresión  $(1+f)$ . En este sentido, el índice de Grubel y Lloyd agregado y corregido se presenta mediante la siguiente expresión:

$$GLAC_{ij} = \frac{\sum_{k=1}^n (x_{ijk} + m_{ijk}) - \sum_{k=1}^n |x_{ijk} - m_{ijk}|}{\sum_{k=1}^n (x_{ijk} + m_{ijk}) - |\sum_{k=1}^n x_{ijk} - \sum_{k=1}^n m_{ijk}|} \quad (6)$$

El índice toma valores de 0 a 1 ( $0 \leq GLAC_{ij} \leq 1$ ), de manera que si el índice es igual a uno, el comercio total es de tipo intraindustrial, mientras que si es igual a cero es completamente interindustria (Koçyigit y Şen, 2000).

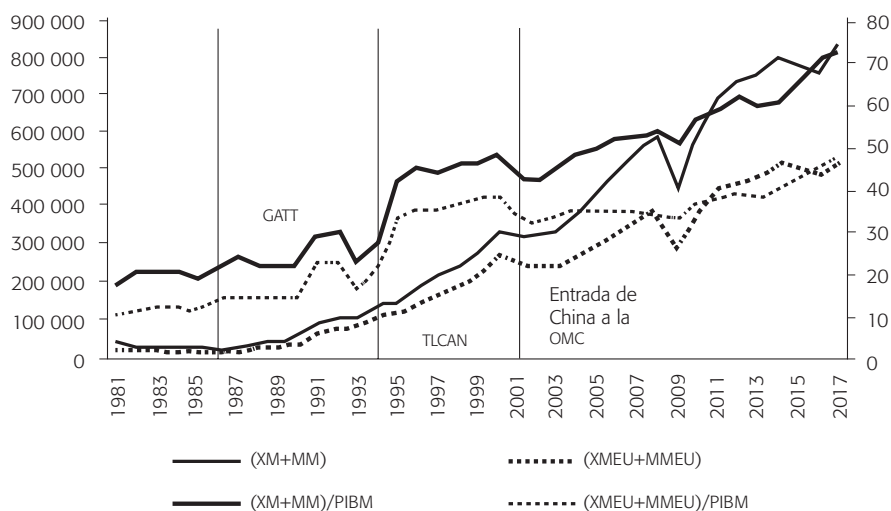
## CARACTERIZACIÓN DEL INTERCAMBIO COMERCIAL BILATERAL MÉXICO-ESTADOS UNIDOS

En esta sección se analiza el comercio bilateral de México y Estados Unidos (volumen, intensidad y la proporción intraindustrial) con base en los indicadores definidos en la sección tres, y tomando en cuenta el proceso de integración económica formal que se ha seguido en el periodo 1981-2017.

En general, el volumen de comercio total mexicano y el de México-Estados Unidos aumentó de manera sostenida, aunque a diferentes ritmos y con caídas en algunos

periodos.<sup>15</sup> En la gráfica uno se presenta esta variable medida en millones de dólares, XM+MM y XMEU+MMEU, y como proporción del PIB (XM+MM)/PIBM y (XMEU+MMEU)/PIBM, respectivamente. En el primer caso, el comercio total de México presenta una tendencia creciente, sobre todo a partir de la adhesión de México al GATT. La gráfica también muestra que el comportamiento del comercio mexicano se vio afectado drásticamente por la entrada de China a la OMC, pues entre los años 1981 y 2000 creció a un tasa media del 11.3 por ciento, en el transcurso de 2001 a 2017 lo hizo al 6.0 por ciento en promedio. En lo que respecta al comercio México-Estados Unidos, las tasas correspondientes fueron del 14.8 por ciento y 4.5 por ciento, respectivamente, lo que contribuyó a abrir la brecha entre el comercio total y el que México realiza con Estados Unidos, llevándolo a una reorientación, como sugiere Mendoza (2016).

**Gráfica 1**  
COMERCIO TOTAL DE MÉXICO Y CON ESTADOS UNIDOS, 1981-2017  
(millones de dólares y proporción con respecto al PIB)



**Nota:** Los valores del volumen de comercio total de México con respecto al PIB, (XM+MM)/PIBM y los del volumen de comercio entre México y Estados Unidos (XMEU+MMEU)/PIBM se representan con el eje derecho.

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2018).

<sup>15</sup> Se observan tres caídas en el comercio total de México (con Estados Unidos). La primera del 2.5 por ciento (el 7.4 por ciento) en el periodo 2001-2003, provocada por la recesión norteamericana del primer año y la entrada de China a la OMC; la segunda del 22 por ciento (el 22.6 por ciento) en 2009, explicada por la contracción del comercio estadounidense generada por la Gran Recesión, y la tercera del 9 por ciento (el 2.7 por ciento) en 2016, relacionada con la significativa caída de los precios internacionales del petróleo (Banco Mundial, 2018).

Evidentemente, estas diferencias se deben al impulso que el GATT y, especialmente, el TLCAN dieron en las exportaciones dirigidas a Estados Unidos, por un lado, y a la apertura que significaron disminuciones importaciones provenientes de ese país, por el otro. De hecho, mientras en el periodo 1981-2000 tanto las exportaciones como las importaciones entre México y Estados Unidos crecieron a una tasa media del 15.8 por ciento, entre 2001 y 2017 esas tasas cayeron drásticamente a 5.5 y 3.2 en promedio, respectivamente.

Los diferentes ritmos de crecimiento del comercio de México se pueden observar de manera más clara cuando se mide como proporción del PIB. En general, también en este caso se aprecia un aumento sustancial, pues pasa del 20.8 por ciento en 1981 al 72 por ciento en 2017. En particular, aunque la adhesión de México al GATT generó un modesto aumento del comercio como proporción del PIB, el TLCAN fue el parteaguas que significó un crecimiento sustancial de ese cociente, el cual aumentó del 26.5 por ciento en 1994 a 48 en 2000; la proporción del comercio bilateral México-Estados Unidos en el PIB del primero pasó del 20 al 38.8 por ciento entre los mismos años. A su vez, las tasas de crecimiento promedio del comercio total y del realizado con Estados Unidos entre esos años fueron del 16.5 y 17.7 por ciento, respectivamente. Las tasas de crecimiento de las exportaciones e importaciones totales y las vinculadas a Estados Unidos fueron superiores al 15 por ciento en promedio.

Este notable crecimiento del comercio exterior de México es resultado de la creación del comercio propiciado por el desarme arancelario entre los miembros del tratado, tal como lo sugiere la teoría de la integración económica y los trabajos de Anne Krueger (1999) y Óscar Rodil y Jorge López (2011). Estos autores encuentran que las categorías de productos básicos en las que las exportaciones mexicanas dirigidas a Estados Unidos crecieron más rápidamente y también con el resto del mundo, lo que proporciona evidencia de una creación de comercio entre ambas naciones con la entrada en vigor del TLCAN.

El alto crecimiento del comercio en este periodo también fue impulsado por la participación de las empresas transnacionales, cuyo objetivo fue aprovechar las ventajas comparativas locales y los beneficios derivados de la reforma a la Ley de Inversión extranjera directa (IED) de 1993. Prueba de ello es el aumento de la IED, principalmente proveniente de Estados Unidos, la cual aumentó del 2 por ciento como proporción del PIB en 1994 al 2.5 por ciento en 2000. Es importante hacer notar que, como ha sido documentado ampliamente en la literatura, la IED que llega a México se ha caracterizado en buena medida por utilizar mayormente mano de obra poco calificada y pagar salarios bajos, lo que ha llevado a la localización de las fases que requieren abundantemente de este factor dentro de procesos productivos más complejos, con lo cual, efectivamente, México se ha convertido en una plataforma de reexportación (Calderón y Hernández, 2011; Mendoza, 2016).

Entre 2001 y 2017, por su parte, el comercio total como proporción del PIB de México aumentó del 43 al 72 por ciento, con una tasa de crecimiento anual promedio igual al 6 por ciento. Sin embargo, el comercio que realizó con Estados Unidos no se comportó de la misma manera, pues la medida análoga se estancó entre 2001 y 2009, año en el que retomó su crecimiento hasta alcanzar un 46 por ciento del PIB en 2017. La gráfica uno refleja, como consecuencia, una brecha creciente entre el comercio total de México y el que lleva a cabo con su principal socio comercial.

Un análisis más específico muestra que mientras en 2002 el 2.5 por ciento de las importaciones totales mexicanas provenían de China y el 68 por ciento de Estados Unidos, en 2017 fueron el 18 y el 46 por ciento, respectivamente. En tanto, las exportaciones totales de México no han sufrido grandes variaciones y lo demuestra el hecho que mientras en 2002 el 88 por ciento se enviaron a Estados Unidos y el 0.17 por ciento a China, en 2017 fueron en el mismo del 80 y el 1.6 por ciento, esto como resultado de los beneficios de la adhesión del último a la OMC y de los bajos costos de su mano de obra, entre otros factores (Dussel, 2018; Hanson y Robertson, 2010; López *et al.*, 2014; Mendoza, 2016). Con base en lo anterior, López y Rodil (2011) sugieren que se ha presentado una creación de comercio externa con China, es decir *extra TLCAN*, debido a la mayor presencia de este país asiático como proveedor de México y Estados Unidos. Estos autores argumentan que la creación de comercio externa puede ser resultado simultáneo de una sustitución de producción propia mexicana y estadounidense por importaciones procedentes de nuevos proveedores.

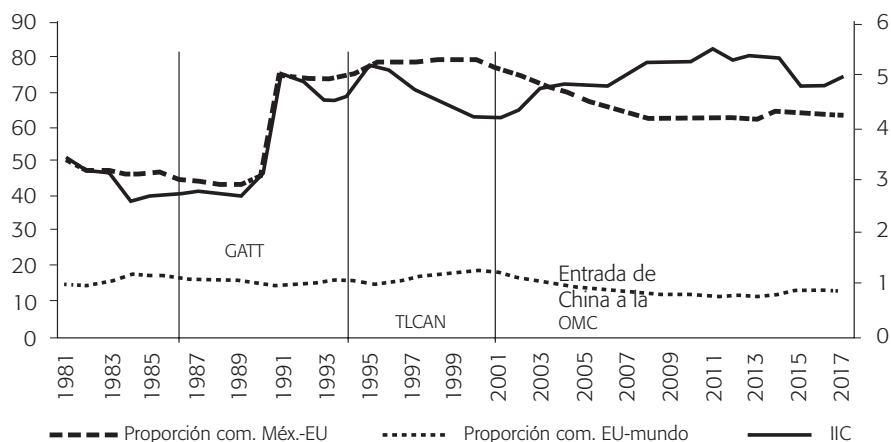
Por su parte, aun cuando las cifras previamente presentadas muestran un aumento sustancial del intercambio comercial de México con Estados Unidos, el comportamiento del índice de intensidad de comercio (IIC) no ha sido estable, aunque se puede decir que ha tenido una tendencia creciente, como se observa en la gráfica dos. Dado que el IIC (línea continua) se mide como el cociente de la proporción de comercio de México y Estados Unidos en el total mexicano (línea punteada), entre el de Estados Unidos como proporción de total mundial (línea discontinua), el hecho de que sus valores sean mayores a la unidad significa que el de México con ese país tiende a ser más importante que el de éste con el resto del mundo durante todo el periodo de estudio (Deblock *et al.* 2002; Calderón y Hernández, 2011) encuentran resultados similares.

De manera particular, después de una ligera reducción entre 1981 y 1989 (de 3.3 a 2.7) y un aumento de poco más de 5 en 1990, el IIC empieza a estabilizar su comportamiento. No obstante, entre 1990 y 2001 se percibe una reducción con un pequeño repunte entre 1993 y 1995.<sup>16</sup> En general, la caída del IIC (de 5 a 4.1) en los primeros

<sup>16</sup> Este aumento puede atribuirse, en mayor medida, a la importante subida de la proporción de comercio de México con Estados Unidos, que pudo ser consecuencia de las expectativas de una mayor integración con

años del TLCAN (1996-2001) parece un resultado contraintuitivo ante el proceso de integración comercial de México con Estados Unidos y el sustancial aumento del volumen de comercio entre ambos países. Calderón y Hernández (2011) encuentran resultados similares, cuyos niveles más bajos del índice se ubican entre 1999 y 2001. Un análisis por separado del numerador y denominador que integran la fórmula del IIC indica que esa reducción se explica, en mayor medida, por una mayor proporción de comercio de Estados Unidos con el mundo, la cual aumentó del 15.5 por ciento en 1996 al 18 por ciento en 2001, lo que, a su vez, se debe al menor ritmo de crecimiento del comercio mundial. Según la OECD (2017), la importante caída del comercio internacional representa el regreso a la normalidad después de un periodo de auge explicado por la ausencia de cambios sustanciales de política y tecnología.

**Gráfica 2**  
INTENSIDAD Y COMERCIO MÉXICO-ESTADOS UNIDOS Y PROPORCIÓN DE COMERCIO ESTADOS UNIDOS CON EL MUNDO, 1981-2017



**Nota:** El IIC se presenta en el eje derecho.

**Fuente:** Elaboración propia con datos del Banco Mundial (2018).

Finalmente, durante el último lapso del periodo analizado (2002-2017) se observa un aumento del IIC de 4.3 a 5, aunque con una ligera baja en 2015. Este comportamiento respondió principalmente a la disminución de la proporción de comercio de

Estados Unidos y de la formalización del TLCAN (Ibarra, 2013; Mattar y Schatan, 1993). Por su parte, la proporción de comercio de Estados Unidos con el mundo no mostró cambios importantes al mantenerse en alrededor del 15 por ciento.

Estados Unidos con el mundo del 17.2 al 12.7 por ciento, debido al crecimiento del comercio mundial a una tasa promedio del 7.8 por ciento, con un papel protagónico de China desde su ascenso a la OMC (Wozniak y Galar, 2018). Además, a pesar del aumento del IIC se aprecia una reducción de la proporción de comercio México-Estados Unidos del 74.4 al 63 por ciento como consecuencia de la diversificación del comercio tanto mexicano como estadounidense, a raíz de la firma de tratados comerciales con otros países por parte de ambas naciones (como se menciona en el apartado dos) y, sobre todo, como resultado del aumento del comercio desarrollado con China (Cárdenas y Dussel, 2011; Hanson y Robertson, 2010).

En cuanto al comercio intraindustrial (CII) entre México y Estados Unidos, aunque con altibajos al inicio del periodo, a primera vista resalta un incremento importante a partir de los primeros años de los ochenta que llevan el índice a niveles de alrededor del 30 por ciento.<sup>17</sup> Las alzas y bajas del CII durante este periodo pueden explicarse por las devaluaciones constantes que volvieron más atractivas a las exportaciones para el mercado externo y por la inestabilidad de las exportaciones petroleras,<sup>18</sup> derivada de fluctuaciones del precio internacional del crudo.<sup>19</sup>

Aunado a lo anterior, en esta década se experimentó una recomposición del comercio exterior mexicano consistente en una disminución drástica de las exportaciones petroleras que disminuyeron del 62.5 por ciento del total en 1981 al 22 por ciento en 1989, y un aumento sustancial de las ventas manufactureras al exterior, que pasaron del 28 al 71 por ciento del total durante el mismo periodo. En ese sentido, se puede afirmar que, en principio, el aumento del comercio intraindustrial durante los años ochenta se explica por el crecimiento del intercambio de bienes manufacturados (Esquivel, 1992; Mattar y Schattan, 1993).<sup>20</sup>

La creciente preponderancia de la producción y exportación de manufacturas fue, indudablemente, resultado de la modernización del sector industrial mexicano como parte de la estrategia de crecimiento económico adoptada desde los años ochenta (López y Rodil, 2008; Sotomayor, 2009). Específicamente, el crecimiento sustancial

<sup>17</sup> Esta tendencia es similar a la estimada por Esquivel (1992), aunque con diferencias en la magnitud debido a que usa información más agregada (a tres dígitos), lo que puede llevar a una sobreestimación. De hecho, obtiene valores iguales al 27.9 y 24.3 por ciento para 1981 y 1990, respectivamente.

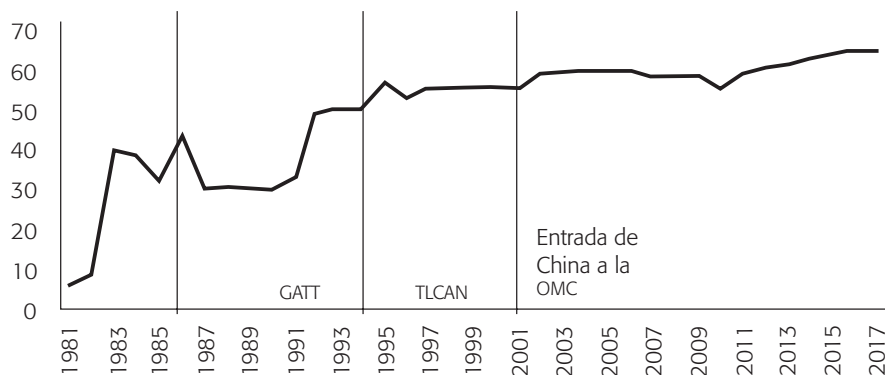
<sup>18</sup> Durante la década de los ochenta se presentaron constantes devaluaciones del peso, el cual aumentó de 0.120 pesos por dólar en 1983 a 2.272 pesos en 1988 (Góngora y Medina, 2010).

<sup>19</sup> Aaron Tornell (1986) también reporta un nivel bajo de comercio intraindustrial (con el 23 por ciento) a principios de los ochenta. Más aun, señala que si incluye al sector del petróleo, el comercio sería del 17 por ciento. El análisis que realizó fue a dos dígitos, mientras que en este trabajo se usan cinco y se incluye al sector del petróleo, lo que puede explicar la menor proporción obtenida de comercio intraindustrial.

<sup>20</sup> Los bienes con mayor comercio intraindustrial en los ochenta fueron la maquinaria y el equipo, los productos alimenticios y las manufacturas básicas. En tanto, los sectores con mayor crecimiento de este tipo de comercio fueron el automotriz y el químico (Esquivel, 1992).

de este sector se basó en las cadenas de suministro desarrolladas para reducir los costos de insumos intermedios en un mercado global competitivo (Mendoza, 2016).

**Gráfica 3**  
ÍNDICE DE COMERCIO INTRAININDUSTRIAL, 1980-2017  
(ÍNDICE DE GRUBEL Y LLOYD AGREGADO Y CORREGIDO)



Fuente: Elaboración propia con datos del Comtrade (2018).

Posteriormente, en los años noventa se observa un aumento sustancial del *CI*. Específicamente, se aprecia una tendencia creciente al aumentar del 49 por ciento en 1992 al 65 por ciento en 2017.<sup>21</sup> Esto sugiere que el *TLCAN*, por un lado, representó la formalización del proceso de integración productiva y comercial que había comenzado años atrás y, por otro lado, contribuyó a fortalecer la tendencia que le precedió. Específicamente, según Sotomayor (2009) y Mendoza (2016), el aumento del comercio intraindustrial en esta etapa se presentó en mayor medida en el sector manufacturero, concretamente en la industria automotriz, electrónica y la producción de maquinaria.

Por otro lado, la evidencia sugiere que el comercio intraindustrial en México podría explicarse en mayor medida por el comercio vertical que por el horizontal. Aunque para diferentes periodos varios estudios muestran que este tipo de comercio creció de manera importante en el sector manufacturero, maquilador y no maquilador, y en varios sectores particulares, la mayoría vinculados a la *IED* (Mendoza, 2016; Sotomayor, 2009; Vogiatzoglou, 2005). De manera específica, un volumen significativo del *CI* que

<sup>21</sup> Cárdenas y Dussel (2011) encuentran resultados similares, aunque usan el índice de Grubel y Lloyd no corregido con datos a cuatro dígitos. López y Rodil (2008; 2011), por su parte, reportan tendencias similares, pero valores del índice mayores al 70 por ciento entre 1995 y 2006, lo que podría explicarse porque usan información a dos dígitos.

se lleva a cabo entre México y Estados Unidos se basa en la exportación de manufacturas ensambladas, en mayor o menor medida, en plantas que importan los insumos intermedios (Hanson y Robertson, 2010; Kose *et al.*, 2004). Como se ha mencionado antes, la mayor proporción de las exportaciones se destinan a Estados Unidos, y una parte creciente de las importaciones provienen de China y de otros países.<sup>22</sup>

Al igual que en el caso de la intensidad de comercio, los resultados presentados apuntan a que el CII no parece haber respondido al proceso formal de integración de México con Estados Unidos en el marco del TLCAN, lo que es congruente con los hallazgos de Ekanayake (2001), quien sostiene que existe una correlación positiva entre ambas medidas (y otras más que las pueden explicar, como la orientación comercial y la participación en esquemas de integración comercial). Similarmente, la entrada de China a la OMC no alteró significativamente la tendencia del CII, aunque sí generó cambios en la composición del comercio de México, desplazando tanto productos mexicanos de varios sectores en el mercado estadounidense como importaciones provenientes del mismo país. No obstante, resulta evidente que ha perdurado el papel de México como plataforma de exportación hacia Estados Unidos de productos ensamblados en mayor o menor medida, proceso que empezó a configurarse desde finales de los ochenta, lo que le ha permitido al país seguir aprovechando sus ventajas comparativas y locales en varios sectores (Mendoza, 2016).

Las empresas transnacionales han jugado un papel importante en este proceso trasladando importantes etapas del proceso productivo de sus bienes, lo que les ha permitido aprovechar los beneficios de varias políticas de atracción de la IED, tales como la exención de impuestos, la disponibilidad de mano de obra barata y de insumos subvencionados o de bajo costo, entre otros (Hernández y Calderón, 2013; Mendoza, 2016).

## CONCLUSIONES

Una de las manifestaciones más importantes del proceso de integración económica internacional es el aumento del comercio. En el caso de México y Estados Unidos, el volumen creció sustancialmente desde el ingreso del primero al GATT, a mediados de los ochenta, y especialmente a partir de la entrada en vigor del TLCAN en 1994. El ingreso de China a la OMC, por su parte, llevó a una reconfiguración del mercado

<sup>22</sup> Prueba de ello es que entre 2001 y 2009 las importaciones mexicanas provenientes de Estados Unidos sólo aumentaron un 3.2 por ciento en tasa anualizada promedio, mientras que las provenientes de China fueron del 9.4 por ciento.



estadunidense al desplazar una proporción importante de los productos mexicanos de éste, y otra de ventas de Estados Unidos en el mercado mexicano. Las tendencias crecientes del comercio total y de sus componentes, sin embargo, se mantienen durante todo el periodo de estudio que llega hasta 2017.

El análisis de la intensidad y proporción intraindustrial del comercio bilateral de México-Estados Unidos permite tener una comprensión más profunda de su dinámica. Los cálculos del IIC indican que es mayor a la unidad en toda la muestra, lo que sugiere la existencia de un sesgo geográfico de su comercio bilateral en comparación con el que realiza Estados Unidos con el resto del mundo. El IIC, sin embargo, fluctúa entre tres y cinco desde principios de los noventa a pesar del crecimiento sustancial del volumen del comercio entre estos dos países. La razón de este modesto crecimiento del IIC es que la proporción del comercio de Estados Unidos con el resto del mundo se elevó hasta el año 2000 a raíz de la firma de acuerdos comerciales con otros, algunos con ventajas comparativas similares a las de México. Más aun, el ingreso de China a la OMC en 2001 significó un aumento sustancial de su participación en el comercio mundial, afectando negativamente el papel de Estados Unidos.

Una característica sobresaliente del comercio de México con Estados Unidos es la creciente proporción del comercio intraindustria, es decir, del intercambio de bienes pertenecientes a la misma industria. Aunque en principio la teoría destacó el intercambio de bienes finales similares, la evidencia empírica ha destacado la división del proceso productivo de bienes complejos (autos y productos electrónicos, por ejemplo) en diferentes etapas desarrolladas en distintos lugares, elevando el intercambio de bienes finales como intermedios en un proceso de integración vertical. El papel de México como plataforma de exportación hacia Estados Unidos desarrollando etapas demandantes de abundante mano de obra relativamente calificada y barata ha favorecido este tipo de integración, donde las empresas transnacionales han tenido un papel preponderante. De esta forma, aun cuando México ha enfrentado una agresiva competencia de China, que lo ha desplazado a segundo término como proveedor de Estados Unidos, se ha mantenido como socio importante de éste. Más aun, el ingreso de aquella a la OMC le ha permitido consolidar su papel como plataforma de exportación al tener acceso a insumos más baratos.

Interesantemente, nuestros cálculos sugieren que la intensidad y la proporción intraindustrial (e incluso el volumen) del comercio bilateral México-Estados Unidos no han respondido significativamente al proceso formal de integración, ya que su tendencia creciente se inicia desde finales de los ochenta y se mantiene hasta 2017. Se puede argumentar, entonces, que los acuerdos bilaterales simplemente han contribuido a fortalecer procesos económicos iniciados previamente a partir de la liberalización comercial unilateral de los ochenta y la desregulación de la IED desde 1993.

Más aun, la tendencia creciente de los indicadores sugiere que las empresas nacionales se han adaptado eficientemente a los cambios, lo que ha significado la competencia de terceros, en este caso de China. En ese sentido, se pueden tener perspectivas favorables con respecto a los efectos de la sustitución del TLCAN por el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC).

## FUENTES

ANDERSON, KYM y HEGE NORHEIM

1993 "From Imperial to Regional Trade Preferences: its Effects on Europe's Intra and Extra-regional Trade", *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 129, no. 1, marzo, pp. 78-10.

AQUINO, ANTONIO

1978 "Intra-industry Trade and Inter-industry Specialization as Concurrent Sources of International Trade in Manufactures", *Review of World Economics*, vol. 114, no. 2, pp. 275-296.

BALASSA, BELA

1964 "The Purchasing-Power Parity Doctrine: A Reappraisal", *Journal of Political Economy*, vol. 72, no. 6, diciembre, pp. 584-596.

BANCO MUNDIAL

2018 <<https://datos.bancomundial.org/indicador>>, consultada el 14 de agosto de 2018.

BROWN, A. J.

2010 *Applied Economics Aspects of the World Economy in War and Peace* [1948], Londres, Routledge.

BRULHART, MARIUS

2009 "An Account of Global Intra-industry Trade, 1962-2006", *The World Economy*, marzo, pp. 401-459.

CALDERÓN, CUAUHTÉMOC y LETICIA HERNÁNDEZ

2011 "El TLCAN, una forma de integración económica dualista: comercio externo e inversión extranjera directa", *Estudios Sociales*, vol. 19, no. 37, enero-junio, pp. 91-118.

CÁRDENAS, ENRIQUE

1996 *La política económica en México, 1950-1994*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE).

CÁRDENAS, LORENA y ENRIQUE DUSSEL

2011 "El comercio intraindustrial en México: un comparativo entre China y Estados Unidos", *Comercio Exterior*, vol. 61, no. 4, julio-agosto, pp. 46-59.

CLARK, DON, THOMAS FULLERTON y DUANE BURDORF

2001 "Intra-industry Trade between the United States and Mexico: 1993-1998", *Estudios Económicos*, vol. 16, no. 2, julio-diciembre, pp. 167-183.

COMTRADE

2018 *UN Comtrade Database*, en <<https://comtrade.un.org/>>, consultada el 14 de septiembre de 2018.

COSTINOT, ARNAUD y JONATHAN VOGEL

2013 "An Elementary Theory of Global Supply Chains", *Review of Economic Studies*, vol. 80, febrero, pp. 109-144.

DAS, GOURANGA GOPAL

2009 "Intra-industry Trade and Development: Revisiting Theory, Measurement and New Evidences", *Indian Journal of Economics and Business*, vol. 8, no. 1, junio, pp. 79-155.

DEBLOCK, CHRISTIAN, AFEF BENESSAIEH y MARIE-PAUL P. L'HEUREUX

2002 "Relaciones económicas entre México y Canadá desde el TLCAN: una perspectiva canadiense", *Comercio Exterior*, vol. 52, no. 1, enero, pp. 53-72.

DUSSEL, ENRIQUE

2000 "La inversión extranjera en México", *CEPAL*, no. 80, octubre, pp. 1-103.

2018 "La renegociación del TLCAN. Efectos arancelarios y el caso de la cadena del calzado", *Investigación Económica*, vol. 77, no. 303, julio-septiembre, pp. 3-78.

ECOCHAR, PIERRE, LIONEL FONTAGNÉ, GUILLAUME GAULIER y SOLEDAD ZIGNAGO

2005 "Intra-industry Trade and Regional Integration", *MPRA Paper* no. 44182, en <[https://mpra.ub.uni-muenchen.de/44182/1/MPRA\\_paper\\_44182.pdf](https://mpra.ub.uni-muenchen.de/44182/1/MPRA_paper_44182.pdf)>.

EKANAYAKE, E. M.

2001 “Determinants of Intra-industry Trade: The Case of Mexico”, *The International Trade Journal*, vol. XV, no. 1, verano, pp. 89-112.

ESQUIVEL, GERARDO

1992 “Una nota sobre el comercio intraindustrial México-Estados Unidos”, *Estudios Económicos*, vol. 7, no. 1, junio, pp. 119-137.

FEENSTRA, ROBERT

2011 *Comercio internacional*, Barcelona, Reverté.

GALLAGHER, KEVIN y ROBERTO PORZECANSKI

2008 “China Matters: China’s Economic Impact in Latin America”, *Latin America Research*, vol. 43, no. 1, pp. 185-200.

GÓNGORA, JUAN PABLO y SALVADOR MEDINA

2010 “La política arancelaria y el comercio exterior”, *Comercio Exterior*, vol. 60, no. 3, marzo, pp. 233-241.

GRUBEL, HERBERT y PETER LLOYD

1975 *Intra Industry Trade: The Theory and Measurement of International Trade in Differentiated Products*, Nueva York, Wiley.

GUTIÉRREZ, ROBERTO

2017 “El comercio intra-industrial y los modelos de equilibrio general, parcial y macroeconómico: del TLCAN a la era de Trump”, *Economía, Teoría y Práctica*, Nueva Época, no. 47, julio-diciembre, pp. 99-134.

HANSON, GORDON y RAYMOND ROBERTSON

2010 “China and the Manufacturing Exports of Other Developing Countries”, en Robert Feenstra y Shang-Jin Wei, eds., *China’s Growing Role in World Trade*, Chicago, University of Chicago Press.

HELPMAN, ELHANAN y PAUL KRUGMAN

1989 *Trade Policy and Market Structure*, Cambridge, Mass., MIT Press.

HERNÁNDEZ, LETICIA y CUAUHTÉMOC CALDERÓN

2013 “El tratado de libre comercio de América del Norte y el noreste de Asia: un análisis comparativo”, *Portes*, vol. 17, no. 14, julio-diciembre, pp. 9-32.

HUMMELS, DAVID, JUN ISHII y KEI-MU YI

2001 “The Nature and Growth of Vertical Specialization in World Trade”, *Journal of International Economics*, vol. 54, marzo, pp. 75-96.

IBARRA, VIDAL

2013 “Lecciones de la globalización. El caso de México: 1986-2008”, *Comercio Exterior*, vol. 63, no. 3, mayo- junio, pp. 43-56.

INFANTE, ZOÉ y ODETTE DELFÍN

2010 “Análisis de la política arancelaria de México del periodo de 1896-2008, como un instrumento catalizador del comercio exterior”, *Cinexus*, vol. 5, no. 2, pp. 29-46.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA (INEGI)

2018 Instituto Nacional de Estadística y Geografía, <<https://www.inegi.org.mx/>>, consultada el 14 de agosto de 2018.

INTERNATIONAL MONETARY FUND (IMF)

2011 “Changing Patterns of Global Trade”, *International Monetary Fund*, 15 de junio, en <<https://www.imf.org/en/Publications/Policy-Papers/Issues/2016/12/31/Changing-Patterns-of-Global-Trade-PP4578>>.

KAWECKA-WYRZYKOWSKA, ELŻBIETA

2017 “Intra-industry Trade as a Measure of Specialisation Changes in the EU-10 Countries in 1995–2014”, *Studia Europejskie*, vol. 3, octubre, pp. 117-135.

KOÇYIGIT, ALI y ALI ŞEN

2000 “The Extent of Intra-industry Trade between Turkey and the European Union: The Impact of Customs Union”, *Journal of Economic and Social*, vol. 9, no. 2, junio, pp. 61-84.

KOSE, M. AYHAN, MEREDITH GUY y CHRISTOPHER TOWE

2004 “How Has NAFTA Affected the Mexican Economy? Review and Evidence”, *IMF Working Paper 04/59*, en <<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2004/wp0459.pdf>>.

KRUEGER, ANNE

- 1999 "Trade Creation and Trade Diversion under NAFTA", *NBER Working Paper* no. 7429, en <<https://www.nber.org/papers/w7429>>.

LÓPEZ AURA, ADRIANA

- 2014 "Impactos de la apertura comercial en México: tratados y acuerdos", en F. Novelo, coord., *La UAM ante la sucesión presidencial*, México, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), pp. 581-628.

LÓPEZ, JORGE y ÓSCAR RODIL

- 2011 "Efectos del Tratado de Libre Comercio de América del Norte sobre el comercio de México: creación de comercio y especialización intraindustrial", *Revista de Economía Mundial*, vol. 27, diciembre, pp. 249-278.
- 2008 "Comercio intraindustrial e intrafirma en México en el contexto del proceso de integración de América del Norte (1993-2006)", *Economía UNAM*, vol. 5, no. 13, enero-abril, pp. 86-112.

LÓPEZ, JORGE, ÓSCAR RODIL y SAÚL VALDEZ

- 2014 "The Impact of China's Incursion into the North American Free Trade Agreement (NAFTA) on Intra-industry Trade", *CEPAL*, vol. 114, diciembre, pp. 83-100.

MATTAR, JORGE y CLAUDIA SCHATAN

- 1993 "El comercio intraindustrial e intrafirma México-Estados Unidos. Autopartes, eléctricos y petroquímicos", *Comercio Exterior*, vol. 42, no. 2, febrero, pp. 103-224.

MEJÍA, PABLO y VÍCTOR HUGO TORRES

- 2014 "Reformas estructurales en México: pasado, presente y futuro", en Pablo Mejía y Víctor Hugo Torres, coords., *Efectos de las reformas estructurales en las fluctuaciones cíclicas y el crecimiento económico en México*, México, Universidad Autónoma del Estado de México.

MENDOZA, JORGE EDUARDO

- 2016 "Revealed Comparative Advantages and Intra-industry Trade Changes between Mexico, China and the USA", *Portes*, vol. 10, no. 20, julio-diciembre, pp. 9-41.

MONTOUT, SYLVIE, JEAN LOUIS MUCCHIELLI y SOLEDAD ZIGNAGO

2002 “Regionalization and Intra-industry Trade. An Analysis of Automobile Industry Trade in NAFTA”, *Révue Region et Développement*, no. 16, pp. 137-159.

MORENO-BRID, JUAN CARLOS y JAIME ROS BOSCH

2010 *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica*, México, FCE.

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OECD)

2017 “The Future of Global Value Chains. Business as Usual or a New Normal?”, *OECD Science, Technology and Policy Papers*, no. 41, julio.

SADEK, AMR

2013 “Theories of Economic Integration: A Survey of the Economic and Political Literature”, *International Journal of Economy, Management and Social Sciences*, vol. 2, no. 5, pp. 133-155.

SECRETARÍA DE ECONOMÍA

2015 “Comercio exterior / Países con tratados y acuerdos firmados con México”, Gobierno de México, 10 de mayo, en <<https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/comercio-exterior-paises-con-tratados-y-acuerdos-firmados-con-mexico>>, consultada el 14 de agosto de 2018.

SOTOMAYOR, MARITZA

2009 “Medición del comercio intraindustrial no maquilador de México”, *Investigación Económica*, vol. 68, no. 268, abril-junio, pp. 39-68.

TORNELL, AARON

1986 “¿Es el libre comercio la mejor opción? Comercio Heckscher-Ohlin versus comercio intraindustrial”, *El Trimestre Económico*, vol. LII, no. 211, julio-septiembre, pp. 529-560.

VINER, JACOB

1950 *The Customs Union Issue*, Nueva York, Carnegie Endowment for International Peace.

VOGIATZOGLOU, KLIMIS

2005 “Varieties or Qualities? Horizontal and Vertical Intra-industry Trade within the NAFTA Trade Bloc”, *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, vol. 6, no. 2, pp. 210-225.

WOZNIAK, PRZEMYSŁAW y MALGORZATA GALAR

2018 “Understanding the Weakness in Global Trade”, European Commission, Economic Brief 033, 16 de enero, en <[https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/Understanding-weakness-global-trade\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/economy-finance/Understanding-weakness-global-trade_en)>.

YI, KEIN-MU

1999 “Can Vertical Specialization Explain the Growth of World Trade?”, *Journal of Political Economy*, vol. 111, no. 1, febrero, pp. 52-102.

ZABLUDOVSKY, JAIME

2005 “El TLCAN y la política de comercio exterior en México, una agenda inconclusa”, *ICE*, no. 821, marzo-abril, pp. 59-70.



# Trump's U.S.-Mexico Border Agenda: An Agenda-Building Examination Of Candidate-Generated Messages

La agenda fronteriza de Trump Estados Unidos-México: un estudio de los mensajes del candidato a partir de la teoría *Agenda-Building*

MARÍA DE LOS ÁNGELES FLORES\*

MANUEL CHAVEZ\*\*

## ABSTRACT

On June 16, 2015, Donald J. Trump announced his candidacy for president of the United States, stating that he would build a wall on the southern border and Mexico would pay for it. From that moment on, the U.S.-Mexico border region became the news epicenter in the nation throughout the 2016 presidential campaign. This article examines Trump's candidate-generated messages in relation to the border as part of his political communication strategy. The authors perform a content analysis of his political ads and Twitter posts along with a textual analysis of his official website and his first 100-day contract. The Spearman's rank-order correlation coefficient was then used to assess the degree of interdependence of issue positions for each issue. Outcomes showed that Trump presented 16 issues, 6 related to the border (the economy, foreign policy, immigration, regulations, taxes, and trade). Results found 28 issue positions relating to the border, with the highest number of solutions offered via Trump's Twitter agenda and his 100-day agenda. The strongest degree of interdependence between agendas was observed on immigration between Trump's TV-ad agenda and his 100-day agenda ( $\rho = +0.545$ ), and on the economy between Trump's TV-ad agenda and his Twitter agenda ( $\rho = +0.538$ ). In both instances, the messages transmitted to voters on those political communication venues were very similar to each other.

**Key words:** 2016 U.S. presidential election, agenda-building effect, Donald Trump, political communication, U.S.-Mexico border studies.

\* Assistant Professor, Department of Communication, The University of Texas at El Paso; [mdelosangelesflores@utep.edu](mailto:mdelosangelesflores@utep.edu); <https://orcid.org/0000-0002-0081-0180>.

Editor's Note: In accordance with the co-author's methodology and style, in this article, direct quotes are not set off by quote marks.

\*\* Associate Professor, School of Journalism, College of Communication Arts and Sciences, Michigan State University; [chavezml@msu.edu](mailto:chavezml@msu.edu).

The authors would like to thank *Norteamérica, Revista Académica's* anonymous reviewers who provided significant comments/suggestions to make this manuscript stronger. They would also like to express their gratitude to Dr. Juan Homero Hinojosa (Texas A&M International University) for his comments and suggestions on earlier drafts of this research. Special thanks to our team of undergraduate research assistants Marisol Fernanda Chávez Soledad, Rebeca Hernández Ortega, Sergio Eduardo Muñoz Esquer, and Juan Gerardo Madero Flores from The University of Texas at El Paso, and Rachel Marie Beard from Michigan State University.

## RESUMEN

El 16 de junio del 2015, Donald J. Trump anunció su candidatura para presidente de Estados Unidos. Afirmó que construiría un muro en la frontera sur y que México pagaría por él. A partir de ese momento, la zona fronteriza Estados Unidos-México se convirtió en el epicentro de noticias en la nación durante su campaña presidencial del 2016. Este artículo analiza los mensajes generados por Trump relacionados con la frontera como parte de su estrategia de comunicación política. La recopilación de los datos para esta investigación se realizó por medio de dos metodologías: la primera consiste en un análisis de contenido de los anuncios políticos de Trump transmitidos por televisión y los mensajes de Twitter generados por Trump en su cuenta personal; la segunda es un análisis de texto del sitio oficial de Internet de la campaña de Trump, así como el contrato que realizó con el pueblo estadounidense describiendo sus compromisos de gobierno durante sus primeros cien días de mandato. Posteriormente, se realizó el estudio estadístico coeficiente Spearman de correlación rango-orden para evaluar el grado de interdependencia entre los mensajes enviados por Trump a través de sus diferentes plataformas de comunicación política. Los resultados determinaron que la plataforma política de Trump constó de dieciséis temas, de los cuales seis estaban directamente relacionados con asuntos fronterizos como economía, política exterior, inmigración, regulaciones, impuestos y comercio. Además, cada uno de esos temas presentaba posturas específicas de Trump, por lo que se identificaron veintiocho propuestas políticas relacionadas con la frontera. El mayor número de propuestas se dio a conocer a través Twitter y el compromiso de sus primeros cien días de gobierno. El mayor nivel de interdependencia entre agendas se observó en el tema de inmigración, al comparar anuncios de televisión y el compromiso de los cien días ( $\rho = +0.545$ ), y en el tema de economía, al comparar anuncios televisivos y los tweets ( $\rho = +0.538$ ); en ambos casos, los mensajes políticos enviados a los votantes fueron muy similares.

**Palabras clave:** Estados Unidos, elecciones presidenciales de 2016, efecto *Agenda-Building*, Donald Trump, comunicación política, estudios fronterizos Estados Unidos-México.

## INTRODUCTION

Donald J. Trump announced his candidacy for the presidency for the Republican Party in his hometown, New York City. At Trump Tower, he stated that the U.S. is in serious trouble because it does not achieve victories anymore. Two minutes into his speech, he began making references to Mexico and the southern U.S. border, arguing that Mexico is beating the U.S. at the border and that Mexico is also killing the U.S. economically. The presidential candidate said that Mexico does not send its best people to the U.S. In his view, Mexico sends people who already have many problems, and they bring those problems with them to the U.S. For Trump, "They [Mexicans]

are bringing drugs, they are bringing crime, they are rapists, and some, I assume, are good people” (Trump, 2015: 3’56”). The Republican candidate believed that the U.S. was not adequately protected because, according to him, no one seemed to know what was happening on the border. Trump planned to rapidly put a stop to this situation, proposing the idea of building a wall on the southern border and promising that Mexico would pay for it. In a matter of minutes, Trump’s remarks about Mexico and the southern border focused the attention of the entire nation on this geographical region, which became the center of his presidential-campaign political rhetoric.

A few months later, in September 2015, Cable News Network/ Opinion Research Corporation (CNN/ORC) International conducted a national poll the results of which indicated that the slight majority (52 percent) were indeed in favor of building Trump’s wall; a slight minority (47 percent) opposed it; and very few (1 percent) had no opinion on the matter. However, two months prior to election day, those opinions changed in the opposite direction, with a slight majority of voters opposing (58 percent) the construction of the wall along the Mexican border, a slight minority (41 percent) favoring it, and a miniscule faction (1 percent) with no opinion, according to the CNN/ORC International September 2016 poll. Furthermore, a minority of respondents (15 percent) believed that Trump would be unlikely to get Mexico to pay for the wall, and the majority (59 percent)<sup>1</sup> thought it not at all likely that he would be able to do so. Also, the majority of respondents (66 percent)<sup>2</sup> thought Trump should not attempt to deport all the people currently living undocumented in the U.S. In fact, a majority of participants (51 percent)<sup>3</sup> stated that his priority should be to develop a plan to allow those in the U.S. without proper documentation but with jobs to become legal residents. According to most respondents (53 percent),<sup>4</sup> Trump’s next priority should be to develop a plan to stop immigrants from entering the country undocumented. Less than two weeks before election day, a public opinion poll of registered voters conducted by the Pew Research Center documented that those surveyed thought that Democratic presidential candidate, Hillary Clinton, would do a better job on the issue of immigration (55 percent) than Trump (42 percent) because Clinton had more respect for immigrants (71 percent) than Trump (30 percent). According to the U.S. Customs and Border Protection (CBP) *Southwest Border Migration 2019 Report* (U.S. CBP, 2019), during the 2016 presidential electoral period, a total of 553 378 individuals

<sup>1</sup> “Very likely,” 9 percent and “somewhat likely,” 16 percent.

<sup>2</sup> “Should,” 30 percent, and “no opinion,” 4 percent.

<sup>3</sup> Developing a plan to stop immigrants from entering the U.S. illegally, 36 percent; deporting immigrants already in the U.S. illegally, 11 percent; and no opinion, 2 percent.

<sup>4</sup> Developing a plan to allow those in the U.S. illegally who have jobs to become legal residents, 25 percent; deporting immigrants already in the U.S. illegally, 19 percent, and no opinion, 4 percent.

were detained, representing an increase (24 percent) from the previous year 2015 (444 859). It also shows a decrease (25 percent) in 2017 from the 2016 total (415 517) and, relative to 2016, a decrease (6 percent) in 2018 (521 090).

The U.S.-Mexico international border begins in the west at the Pacific Ocean and ends in the east at the Gulf of Mexico. It is 1 954 miles (3 144 km) long, substantially shorter than the U.S.-Canada border, which is 5 525 miles (8 890 km) long. During the administration of President Bill Clinton, a 580-mile (933 km) border wall between the U.S. and Mexico was approved, running from Tijuana, Baja California/San Isidro, California to Ciudad Juárez, Chihuahua/El Paso, Texas. This wall was built as part of three governmental operations in border states: Gatekeeper in California, Hold-the-Line in Texas, and Safeguard in Arizona. Those operations were conducted to safeguard U.S. territory when Mexico was undergoing a severe economic crisis, which led to the devaluation of its currency, the peso, against the U.S. dollar in December 1994. Earlier that same year, the North American Free Trade Agreement (NAFTA), signed under Mexican President Carlos Salinas de Gortari, went into effect on January 1, 1994.

This article examines Trump's border agenda in great detail by identifying the issues related to this region as well as its issue positions. The authors examined Trump's official campaign website (<https://www.donaldjtrump.com>) along with other digital media venues such as Facebook (<https://www.facebook.com/DonaldTrump/>), Twitter (<https://twitter.com/realDonaldTrump>), and his political ads posted on his YouTube (<https://www.youtube.com/channel/UCAql2DyGU2un1Ei2nMYsqOA>) account, used to disseminate Trump's candidate-generated messages. The Republican candidate used digital and social media as a public relations tool to create engagement with his "Make American Great Again" movement and to gain attention from the media and voters. When Trump initiated his presidential campaign, he already knew how to attract large audiences and how to keep their attention. Above all, he knew how to directly communicate his ideas to voters without the need of intermediaries such as journalists.

Agenda-setting theory is the theoretical framework of this research focusing on the agenda-building effect. This investigation identifies Trump's U.S.-Mexico border agenda disseminated through his official campaign website, his first-100-day contract, his official political tv ads, and his tweets. A greater similarity between any two communication venues for a given issue will indicate significant effectiveness in the political communication process because the same overall message would have been clearly transmitted even though in the different communication venues the target audiences were different. Also, this article goes one step further, incorporating a novel approach by measuring not only the candidate-generated issues, but the solutions

that the Republican candidate proposed for resolving those problems. The aim of this research is to obtain a more comprehensive perspective on Trump's U.S.-Mexico border agenda by measuring the agenda-building effect of his issues and issue positions to more deeply understand his political communication dynamic.

## THEORETICAL FRAMEWORK

Agenda-setting theory explains relationships among the mass media, the public, and policymakers, providing an understanding of the degree of similarities or differences in their connections as well as the direction of influence (McCombs and Shaw, 1972). This research examines the policymaker's perspective by focusing on how political candidates create their own public image as well as their political agendas. Typically, politician-generated agendas examine various political-communication persuasive messages to influence the media and public's perceptions of a particular candidate or issue (Cobb et al., 1976). All political candidates produce public relations materials that can be classified as traditional (such as press releases, press conferences, speeches, personal interviews with the media, TV ads, radio ads, newspaper ads) and new media (such as online ads, websites, social networking sites –Instagram, Facebook, Twitter, YouTube– and apps, among others). The agenda-building process investigates how each of those public relations tools was used to establish the candidate's agenda and compares those tools to determine if they created / disseminated the same political message during a particular time period.

The agenda-building process takes place when those favorable messages help construct a specific issue, issue positions, and/or candidate's personal attributes, which are disseminated through a variety of traditional and new media platforms to voters. The agenda-building effect is the dynamic process in which candidate-generated political messages inform voters of the most important problems that the nation is facing, which must be immediately resolved through the solutions that they propose. This investigation examines the agenda-building process of Trump's issues and issue positions generated during the 2016 presidential election. In particular, this study examines those issues that focus on the U.S.-Mexican border as a problem region, and Trump's solutions to those border problems.

Regarding the 2016 U.S. presidential election and the U.S.-Mexico border, Heuman and González (2018) claim that Trump's candidacy in 2015 marked the beginning of a new era of discrimination: "Old racism is the overt color-centered expression and new racism is the attitude of colorblindness" (327); it is a new re-construction of white superiority. Colorblindness, as Crenshaw (1998) describes it, means that

discrimination practices are not based on race, but consist of not seeing race. Heuman and González believe that Trump uses the new and old racism discourses in his tweets. They investigated the Trump administration's statements regarding the U.S.-Mexico border, Mexicans, and immigrants, portraying them as dangerous and burdens to the United States. They content-analyzed 175 tweets published by Trump between June 2015 and April 2018 and examined Trump's speeches about immigration. Their outcomes indicated that Trump's rhetoric presents immigrants as demons: "Trump essentializes Mexico's 'people' as deviant and dangerous and a threat to a weakened nation state" (2018: 335). Heuman and González's results indicated that for Trump the term "wall" allows him to create a physical barrier between nations dividing the greatness of the U.S. (economic prosperity, safety, victory) and Latin America's shortcomings. Also, their outcomes indicate that Trump's persistent rhetoric about the idea that Mexico will pay for the wall allows for the notion of its subservience to U.S. demands. Likewise, Heuman and González found that "Trump's rhetoric to position (im)migrants as pollutants impeding the progress of 'Make America Great Again' within the U.S. culture and economy" (337). They argue that Trump describes immigrants as being hyper-sexed animals who invade our nation and abuse our social-benefits system by living off of it without making any economic contribution to it.

In a similar study, Richardson (2017) claims that disgust is a mode for affective politics, such as in the case of Trump's political success by using disgust as one of his primary affective drivers. His outcomes determined that Trump's nostalgia for the past demands a removal/ejection of those factors that marked the change opposing the good life that he and his supporters enjoyed. Richardson argues that disgust is central to the politics of grievance: "It is an effective structuring of the relation between people, institutions, economies, and social cultural norms. It arises from weakness and the perception of lost agency" (749). That is, grievance is an emotional structure held together by disgust that must be wiped away. Therefore, those cities that have the least contact with immigrants are the ones that develop the strongest anti-immigrant sentiments: "Figuring Mexican immigrants as rapists and criminals and Muslims as terrorists is not solely about amplifying fear, but also generating disgust . . . their difference and thus their capacity to contaminate, to cross over" (Richardson, 2017: 748). For Richardson, Trump's language of ejection such as "build the wall," "Mexicans are rapists," "Mexicans bring drugs," among others, focuses on the sentiment of disgust toward difference.

In a separate study, Ogan, Pennington, Venger and Metz (2018) examined the issue of immigration during the 2016 U.S. presidential election focusing on news coverage and policy framing. They content-analyzed several news media outlets across

the nation: five national (two newspapers, two television stations, and one online site), two regional (newspapers only), and four covering communities with a large immigrant populations, from the opening of the Republican National Convention (July 18, 2016) to election day (November 8, 2016). As expected by Ogan et al., the results determined that the major theme source in the news media was Trump or his family/representatives. "Statements about the proposed wall on the U.S. border with Mexico, attacks against the immigrants or refugees themselves, plans for keeping Muslim terrorists out of the country, and angry comments about the illegal [undocumented] status of millions of people living in the United States appeared in Trump-sponsored stories" (Ogan et al., 2018: 367). Overall, the news treatment by journalists/columnists was balanced/neutral (48 percent), followed by positive (36 percent), and negative (16 percent). Ogan et al. argue that their study documented that "by choosing to highlight the inflammatory rhetoric of Trump on the issue of immigration and refugees, journalists during the 2016 U.S. presidential election helped perpetuate an understanding of immigrants as people to be feared and as threats to [U.S.] America" (2018: 367). According to Lopez, Bialik, and Radford (2017), the U.S. has the largest immigrant population in the world, with 43.2 million in 2015. Also, Connor and Lopez (2016) noted that one-fifth of the world's immigrants lived in this country in 2015. Roediger (2006) states that in U.S. history, anyone immigrating to this country has been seen as a threat because this social dynamic creates fear and anxiety.

According to Schubert (2017), a connection exists between politics and entertainment, such as the ethnic stereotypes of Mexico in the U.S. entertainment industry and Trump's campaign rhetoric regarding Mexico. Through the lens of critical discourse analysis, Schubert compared and contrasted the Mexican stereotypes presented in one TV series, *Breaking Bad*, and three feature films, *Traffic*, *Savages*, and *Counselor*, with Trump's campaign speeches, public debates, and interviews conducted between June 16, 2015, and April 27, 2016, focusing on his description of Mexico. His results determined that in *Breaking Bad*, the traditional Mexican stereotype of the *bandido* (Ramírez Berg, 2002) was personified by Tuco Salamanca, a drug distributor for Walter White. "Tuco thoroughly embodies the negative stereotype of the violent Mexican drug dealer, as it is likewise perpetuated by Donald Trump[']s rhetoric" (Schubert, 2017: 46). Also, the silent stereotype (Ramírez Berg, 2002) was exemplified by the twin brothers Leonel and Marco Salamanca, who communicate only nonverbally. These stoic, emotionless killing-machine, deeply religious individuals are devoted to the Mexican deity of Santa Muerte: "Mexicans are ultimately dehumanized, so that empathy on the viewers' side is evoked. Conclusively, protective initiatives against Mexican citizens appear advisable, such as the wall propounded by Trump" (Schubert, 2017: 47).

Schubert's outcomes indicated that, in *Traffic*, two characters directly fit Trump's descriptions about Mexicans. The Mexican cartel boss, Don Eladio, who is very eloquent and superficially charming, but unpredictable and two-faced, represents the devious, impenetrable Mexican leader who cannot be trusted. Mexican General Salazar, who secretly works for the Juárez Cartel, constantly uses pretexts and evades responsibility. Both characters "through their treacherous behavior . . . are likewise close to the prototype of the bandit category extending it to higher social classes" (Schubert, 2017: 48). Schubert's results demonstrated that in the movie *Savages*, two characters, Lado and Elena Sánchez, represent the moral depravity that Trump attributes to Mexicans in his campaign rhetoric. Lado, a *sicario* (hit man) for the Baja Cartel, enjoys his victims' fear when they try to respond to his enforced demands by offering him money. Similarly, Elena is a wealthy and sophisticated woman who is the leader of the Baja Cartel.

Finally, Schubert found an example of Trump's rhetoric toward the end of the film *Counselor* when the main character, Counselor, receives a phone call from his boss ordering him to kill his own girlfriend. In that phone call, Counselor's boss uses the personal history of Spanish poet Antonio Machado to explain his instructions to him: "This scene portrays Mexican cartel leaders as merciless, insidious, and deviant in their communicative behavior and moral standards. This appearance contributes to the stereotype of the untrustworthy Mexican boss who is likewise constructed by Trump" (Schubert, 2017: 49). In short, Schubert states that Trump's rhetoric about Mexican people is a repetition of the stereotypes that the U.S. entertainment industry had already established in several movies as the average description of those individuals.

At the beginning of the general election period, Trump accepted an invitation from Mexican President Enrique Peña Nieto to visit Mexico on August 31, 2016. The night prior to his trip to Mexico, Trump used his Twitter account to announce his official visit to the Aztec nation. The Mexican government had not made any official announcement whatsoever, so Twitter quickly became the medium to receive/be informed about this international event. A group of Mexican scholars, Meneses, Martín del Campo, and Rueda Zárate (2018), using a combination of computational methods, was able to determine transnational conversational patterns on Twitter used during four consecutive days (one day before Trump's visit, the day of his visit, and two days after his visit). Their outcomes indicated that the visit was the subject of multilingual conversations including French, German, and Arabic on Twitter, but the interactions in English (50 percent) and Spanish (44 percent) dominated. The afternoon of Trump's visit to Mexico marked the moment with the highest traffic when the flow of messages reached four tweets per second "confirming that the news-style



environment in controversial events is articulated in a hybrid way —on social networks and traditional media” (2018: 42).

After a closed-door meeting between Peña Nieto and Trump, the two held an international press conference. The Mexican presidency prohibited the members of the Mexican press from asking questions during the conference. However, the U.S. journalists interrupted Peña Nieto’s remarks to ask him if he had discussed with Trump who would pay for the wall. Before the Mexican president could react to answer the question, the Republican candidate quickly stated that they had spoken about the wall, but not who would pay for it. Peña Nieto received severe criticism on Twitter for not responding to Trump’s statement: “This situation caused a drop in his popularity since 75 percent of Mexicans considered the visit to be unfavorable for Mexico” (Meneses, Martín del Campo, and Zárate, 2018: 43). A few hours later, Peña Nieto sent a tweet to Trump to clarify that Mexico would not pay for the wall. However, in Arizona, Trump declared, in a campaign event, that Mexico would pay for the wall. After Trump’s speech, the Mexican president sent out a second tweet repeating that Mexico would not pay for the wall; Peña Nieto was using Twitter, not diplomacy, to resolve this matter.

Another Mexican researcher, Mónica Vereá, examined the anti-immigrant and anti-Mexican policies and attitudes adopted by the Trump administration during its first 18 months in office: “Trump’s violent rhetoric, hate speech, and continual bullying of Mexico and of Mexicans have caused irreparable damage to our already deteriorated bilateral relationship” (2018: 2). Her outcomes indicated that, with regard to the U.S.-Mexico border, the Trump administration observes eight practices: 1) President Trump issued the Border Security and Immigration Enforcement Improvements executive order on January 25, 2017, to efficiently monitor the flow of undocumented immigrants and human trafficking; 2) “He [Trump] has repeatedly harassed and threatened the Mexican government, demanding it pay for the wall, despite this exigence being denied multiple times since it violates the good neighbor principle” (6); 3) Trump proposed sending 4 000 troops to the border to address the crisis situation until the wall is built; 4) He proposed to hire 5 000 additional border patrol agents, representing a 25-percent increase in the force; 5) The Trump administration has proposed to return undocumented immigrants to the border check point where they entered the U.S., regardless of their country of origin; 6) Immigrants who are awaiting legal proceedings in the United States should wait for their court day in Mexico. “The Mexican government must continue to demand that the people returned to its territory should exclusively be Mexicans” (18); 7) In April 2018, the Zero-Tolerance Policy went into effect, which separates undocumented families; while the parents were prosecuted, their children were placed in the custody of the Department of Health

and Human Services. Two months later, in June 2018, Trump reversed this policy, signing an executive order requiring that families must remain together; and, lastly, 8) Trump's executive order limiting refugee admissions to 45 000 people annually.

This study continues the examination of Trump's presidential campaign by focusing on the agenda-building effect between a variety of candidate-generated messages disseminated in traditional and new media platforms. In addition, it expands the agenda-building body of knowledge by identifying the candidate-generated messages related to a particular region, the U.S.-Mexico border. It presents Trump's issues as well as the issue positions that he proposes to resolve those problems. The purpose of this study is to determine the effectiveness of the agenda-building effect between Trump's political communication agendas distributed to voters through multiple media venues.

Six research questions guided this investigation: 1) What was the agenda-building effect of the issue of the economy through Trump's candidate-generated website, 100-day contract, TV ads, and Twitter? 2) What was the agenda-building effect of the issue of foreign policy through Trump's candidate-generated website, 100-day contract, TV ads, and Twitter? 3) What was the agenda-building effect of the issue of immigration through Trump's candidate-generated website, 100-day contract, TV ads, and Twitter? 4) What was the agenda-building effect of the issue of regulations through Trump's candidate-generated website, 100-day contract, TV ads, and Twitter? 5) What was the agenda-building effect of the issue of taxes through Trump's candidate-generated website, 100-day contract, TV ads, and Twitter? and, 6) What was the agenda-building effect of the issue of trade through Trump's candidate-generated website, 100-day contract, TV ads, and Twitter? The research design of this study to address these questions is presented in the next section.

## METHODOLOGY

The time frame for this analysis was from Labor Day (September 5, 2016) to election day (November 8, 2016), except for the TV ads and Twitter, which had a different time frame: from November 5, 2015 (the day when Trump's first campaign ad was launched after announcing his run for president on June 15, 2015) to election day. This study is based on a combination of methodological approaches in order to develop all the agendas required to measure the flow of information between the candidate-generated messages distributed through several communication platforms. The study was conducted according to the date when the venue was released to the public by the presidential candidate. The starting point was Trump's political ads, followed by his tweets, then

his official campaign website, and finally his first 100-day contract. First, a content analysis was conducted to create Trump's TV ads and Twitter agendas. Second, a textual analysis was conducted to determine the issue positions featured on his website and his 100-day contract. Finally, the Spearman's rank-order correlation coefficient  $\rho$  (rho) was calculated to assess the degree of correlation of each issue between its issue positions disseminated to voters by various communication venues.

The formula used to calculate the correlation coefficient is  $\rho = \frac{\sum_i (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum_i (x_i - \bar{x})^2 \sum_i (y_i - \bar{y})^2}}$ , where  $x_i$  and  $y_i$  refer to the  $i^{\text{th}}$  rank of the issue positions and  $\bar{x}$  and  $\bar{y}$  are the mean ranks from the two communication platforms being compared; for example, TV ads ( $x$ ) and Twitter ( $y$ ), TV ads ( $x$ ) and website ( $y$ ), etc. This formula was used because there were tied ranks in all cases. A correlation coefficient of +1 would indicate perfect agreement; a correlation coefficient of 0, no agreement; and a correlation coefficient of -1 would indicate perfect inverse agreement. A positive correlation between agendas suggests that as the ranking of issue positions in one agenda increases, the ranking of the corresponding issue positions in the other agenda also increases. Conversely, a negative correlation between agendas suggests that as the ranking of issue positions in one agenda increases, the ranking of the corresponding issue positions in the other agenda decreases. All agendas were measured against each other to assess the similarities and to identify the transfer of issue positions between each pair of agendas. The intercoder reliability was measured using the coefficient of reliability. The intercoder rate was .92 for the website, .94 for the 100-day contract, .93 for television advertising, and .94 for Twitter.

To establish "Trump's television ads agenda" all 29 political ads found in his YouTube channel (<https://www.youtube.com/channel/UCAql2DyGU2un1Ei2nMysqOA>) were content analyzed.<sup>5</sup> Only political ads with the official candidate's approval statement of "I am Donald Trump and I approve this message" were examined. The unit of analysis was every statement that Trump presented regarding issues/problems or his issue positions/solutions in his television spots. Please note that due to television production characteristics, several issues as well as issue positions could be presented in a single ad. Also, a single issue might be mentioned in the spot, but several issue positions could be described in the same ad. The ranking of every issue/problem and its issue positions/solutions was determined by the number of repetitions that each of them showed in Trump's TV ads.

<sup>5</sup> The 29 political ads used in this study were: Great Again, Voter Speak, What Kind of Men?, Illegal Immigration, Corrupt Marco, Lying Ted, Washington Is Broken, My Dad, Job Killing Ted, Two Americas-Immigration, Two Americas-Economy, Two Americas-Veterans, The Speech, A Leader, Deplorable, Movement, Why, Motherhood, Listening, Consumer Benefits, Dangerous, Corruption, Deals, Change, Laura, Predators, Choice, Unfit, United, and Argument for America.

As part of Trump's political communication strategy, he used the Internet, particularly his official campaign website (<https://www.donaldjtrump.com>), to disseminate his candidate-generated messages. To create "Trump's Website Agenda," a textual analysis of his website focusing on Trump's "policies" tab (<https://www.donaldjtrump.com/policies>) was conducted. There, the Republican candidate presented 16 issues: child-care, cleaning up corruption and special interests in D.C., the Constitution and the second amendment, cyber security, the economy, education, energy, foreign policy and defeating ISIS, health care, immigration, infrastructure, national defense, regulations, a tax plan, trade, and veterans. Sometimes, these issues contained links to other tabs that presented a specific plan; those were not coded. However, if a plan was displayed in its entirety on the "policies" tab, then it was coded. Each of these issues was examined in great detail to identify those that directly related to the U.S.-Mexico border. Researchers were able to identify six issues whose issue positions directly related to the border: the economy, foreign policy, immigration, regulations, taxes, and trade. The unit of analysis was every idea/vision/issue position that Trump proposed to address regarding each of the six issues at hand. The rationale was that each issue described a problem that the presidential candidate considered important to solve, and each issue position represented his proposal to resolve a particular problem.

In addition, on Trump's website in the same "policies" tab where the list of issues was displayed, another important document was found, his 100-Day Contract (<https://www.donaldjtrump.com/policies>), released on October 22, 2016. It was the contract between the Republican candidate and U.S. voters, revealing Trump's action plan for his first 100-days in office. This two-page document was textually analyzed to identify the list of issues presented in the contract to establish "Trump's 100-Day Agenda." Each issue position was demarcated as every vision/idea/proposal presented by the Republican candidate to solve a problem related to the issue at hand.

Trump's political communication strategy included social media such as Facebook (<https://www.facebook.com/DonaldTrump/>), Instagram (<https://www.instagram.com/teamtrumpofficial/>) and, his favorite, Twitter (<https://twitter.com/realDonaldTrump>). Throughout his political campaign, he used Twitter constantly to disseminate his campaign messages. In fact, Trump considers Twitter his personal newspaper; as he said November 10, 2012, in a tweet, "I love Twitter . . . It's like owning your own newspaper —without the losses" (Trump, 2012). This social media venue had been his favorite for many years before his presidential campaign. During the campaign, his Twitter account became his official direct personal voice, bypassing his campaign communications staff and the press, creating a direct line of communication between himself and the voters. To determine "Trump's Twitter Agenda," the authors used the online database Trump Twitter Archive, located at

<http://www.trumptwitterarchive.com/>, to identify the Republican candidate's tweets. The authors searched for tweets using the following 23 key words and phrases: destruction of factories, economy, economic growth, foreign policy, jobs, international commerce, immigration, Mexico, NAFTA, refugees, regulations, tax plan, taxes, tax reduction, trade, TPP, sanctuary cities, social security, southern border, U.S.-Mexico border, visas, wall, and the World Trade Organization-WTO. A total of 652 tweets resulted from the search and were content-analyzed. Outcomes indicated that 55 percent of them were text only; 24 percent had text and tags such as # and @; 10 percent presented text and a link; 8 percent contained a combination of text, tag, and link; and 3 percent presented text and a link to a campaign event. As with the TV ads agenda, the ranking of every issue position in "Trump's Twitter Agenda" was determined by the frequency of repetition of issues as well as its issue positions presented in the content of each tweet. These research results are presented in the next section.

## AGENDA-BUILDING EFFECT OF TRUMP-GENERATED AGENDAS

The Republican candidate presented 16 issues as his political platform.<sup>6</sup> The authors identified six of them (economy, foreign policy, immigration, regulations, taxes, and trade) as being related to the U.S.-Mexico border. Each of those border issues as well as their issue positions were converted into a research question and the results are presented in this section. Please note that the transfer of positions within each issue may imply different terminology to describe it, but the overarching idea was the same.

### ECONOMY

The first research question inquired about the issue of the economy and the agenda-building effect among Trump's political communication venues (see Table 1). A total of seven issue positions regarding the economic problem were identified in Trump's TV ads agenda,<sup>7</sup> Trump's Twitter agenda, and Trump's website agenda. No issue positions regarding the economy were found in Trump's 100-day agenda. The political communication agenda that presented all seven issue positions was Twitter. TV ads

<sup>6</sup> Trump's website agenda consisted of 16 issues: childcare, corruption, Constitution, cybersecurity, economy, education, energy, foreign policy, health care, immigration, infrastructure, national defense, regulations, tax plan, trade, and veterans.

<sup>7</sup> Choice, A Leader, The Speech, Two Americas-Economy, Washington Is Broken, Consumer Benefit, and Argument for America.

presented four issue positions, and the website featured three solutions related to the economy. Consequently, Trump’s most successful political communication strategy regarding the issue of economy was Twitter.

**Table 1**  
COMPARATIVE ANALYSIS OF ECONOMY AMONG TRUMP-GENERATED AGENDAS

Economy Issue Position Total # of Issue Positions = 7	Origin	Trump’s TV Ads Agenda Issue Positions = 4		Trump’s Twitter Agenda Issue Positions = 7		Trump’s Website Agenda Issue Positions = 3	
		%	Rank	%	Rank	%	Rank
		Create a new pro-growth tax plan to put America first trade policy, American energy plan, and penny plan*	TV Ads	30	(2)	27	(2)
Create 25 million new jobs over ten years	TV Ads	60	(1)	19	(3)	24	(3)
Save Social Security	TV Ads	5	(3.5)	3	(6.5)	0	(5.5)
Increase national economic growth from 1.5% to 3.5% on average per year	TV Ads	0	(6)	12	(4)	36	(2)
Jobs vanished, fewer jobs, Americans losing their jobs, home and hope, 300 000 jobs lost, spending goes up, destruction of factories, and jobs flee to Mexico and China*	TV Ads	5	(3.5)	30	(1)	0	(5.5)
Federal minimum wage	Twitter	0	(6)	3	(6.5)	0	(5.5)
Worst economic numbers since the Great Depression	Twitter	0	(6)	6	(5)	0	(5.5)

**Note:** The issue positions of Economy were not featured in Trump’s 100-Day Agenda.  
\* Asterisk indicates the issue position(s) directly related to the U.S.-Mexico border.  
Trump’s TV Ads Agenda and Trump’s Twitter Agenda rho = +0.538.  
Trump’s TV Ads Agenda and Trump’s Website Agenda rho = +0.392.  
Trump’s Twitter Agenda and Trump’s Website Agenda rho = +0.457.

The top solution proposed by Trump on Twitter was to stop the destruction of factories, a 300 000-job loss, and jobs escaping to Mexico and China, with 30 percent. This same solution ranked third on the TV ads agenda, with 5 percent, and was not

featured on the website agenda. The second place on Twitter was to create a new pro-growth tax plan to put the U.S. first, with 27 percent. This same issue position ranked at the top of the website agenda and second on the TV ads agenda. The third rank on the Twitter agenda was to create new jobs, jobs for everybody to put people back to work, with 19 percent. This same solution ranked at the top of the TV ads agenda and third on the website agenda. Trump's plans to increase national economic growth from 1.5 percent to 3.5 percent on average per year ranked fourth on his Twitter agenda, with 12 percent. This solution ranked second on his website agenda and was not featured on his TV ads agenda. Ranking fifth on the Twitter agenda was the worst economic numbers since the Great Depression, with 6 percent; it was not featured on his other two agendas. Finally, the last two items on Trump's Twitter agenda presented a tie between two possible solutions: one was to save Social Security, with 3 percent; this same issue position ranked third on his TV ads agenda, with 5 percent, and was not featured on his website agenda; the second was to increase the federal minimum wage, with 3 percent. This solution was not present on his TV ads agenda nor on his website agenda (Trump, 2016b).

Two of those issue positions were directly related to the U.S.-Mexico border. These were jobs fleeing to Mexico and his pro-growth tax plan to put [U.S.] America first. The flow of information started on the TV ads agenda with four solutions. All of them transferred over to the Twitter agenda, where two more solutions were added. Then, out of those seven solutions only three were moved over to the website agenda. After identifying the candidate-generated issue positions, the Spearman rank-order correlation coefficient ( $\rho$ ) was calculated to assess the degree of correlation between each pair of agendas. Outcomes indicated a positive correlation between Trump's TV ads agenda and Trump's Twitter agenda ( $\rho = +0.538$ ), indicating a moderate association. Another positive correlation was also found between Trump's Twitter agenda and Trump's website agenda ( $\rho = +0.457$ ), documenting a moderate relationship. Lastly, another positive correlation was observed between Trump's TV ads agenda and Trump's website agenda ( $\rho = +0.392$ ), also indicating a moderate connection.

## FOREIGN POLICY

The second research question inquired about the issue of foreign policy and the agenda-building effect among Trump's communication venues (see Table 2). This problem involved 14 solutions identified in Trump's TV ads agenda,<sup>8</sup> Trump's Twitter

<sup>8</sup> Choice, A Leader, The Speech, Two Americans-Immigration, Washington Is Broken, Consumer Benefit, Dangerous, Great Again, Why, and Argument for America.

agenda, and his website agenda. No issue positions regarding foreign policy were found in his 100-day agenda. Trump’s Twitter agenda was the most effective political communication tool in disseminating all 14 issue positions regarding the problem of foreign policy.

**Table 2**  
 COMPARATIVE ANALYSIS OF FOREIGN POLICY AMONG TRUMP-GENERATED AGENDAS

Foreign Policy Issue Position Total # of Issue Positions = 14	Origin	Trump’s TV Ads Agenda Issue Positions = 3		Trump’s Twitter Agenda Issue Positions = 14		Trump’s Website Agenda Issue Positions = 10	
		%	Rank	%	Rank	%	Rank
		Peace through strength with less conflict and more common ground	Twitter	0	(9)	6	(6.5)
Advance America’s core national interests by promoting regional stability and produce an easing of tensions in the world	Twitter	0	(9)	4	(10)	10	(4)
Submit a new budget to rebuild our military, enhance and improve intelligence and cyber capabilities	Twitter	0	(9)	13	(2)	8	(6.5)
End the current strategy of nation building and regime change*	Twitter	0	(9)	4	(10)	6	(8.5)
Ensuring our security procedures and refugee policy takes into account the security of American people*	Twitter	0	(9)	10	(3)	8	(6.5)
Work with our Arab and Middle East allies to fight against ISIS by military coalition operations, to cut off their funding- expand intelligence sharing and cyberwarfare, disrupt and disable their propaganda and recruiting	TV Ads	17	(2)	23	(1)	18	(2)



**Table 2**  
 COMPARATIVE ANALYSIS OF FOREIGN POLICY AMONG TRUMP-GENERATED AGENDAS  
 (continue)

Foreign Policy Issue Position Total # of Issue Positions = 14	Origin	Trump's TV Ads Agenda Issue Positions = 3		Trump's Twitter Agenda Issue Positions = 14		Trump's Website Agenda Issue Positions = 10	
		%	Rank	%	Rank	%	Rank
		Defeat the ideology of radical Islamic terrorism	TV Ads	78	(1)	8	(4.5)
Establish new screening procedures and enforce our immigration laws to keep terrorists out of the US*	Twitter	0	(9)	4	(10)	9	(5)
Temporary immigration suspension from the most dangerous and volatile regions of the world that have a history of exporting terrorism*	TV Ads	5	(3)	2	(13.5)	11	(3)
Establish a commission on radical Islam to identify and explain to the American public the core convictions and beliefs of radical Islam to identify warning signs of radicalization and expose the networks in our society that support radicalization	Twitter	0	(9)	4	(10)	21	(1)
Renegotiating North Atlantic Treaty Organization-NATO	Twitter	0	(9)	8	{4.5}	0	(12.5)
Diplomatic relations with Russia	Twitter	0	(9)	4	(10)	0	(12.5)
Diplomatic relations with Mexico*	Twitter	0	(9)	2	(13.5)	0	(12.5)
Diplomatic relations with Canada	Twitter	0	(9)	6	{6.5}	0	(12.5)

**Note:** The issue positions of Foreign Policy were not featured in Trump's 100-Day Agenda.  
 \* Asterisk indicates the issue position(s) directly related to the U.S.-Mexico border.  
 Trump's TV Ads Agenda and Trump's Twitter Agenda rho = +0.210.  
 Trump's TV Ads Agenda and Trump's Website Agenda rho = +0.282.  
 Trump's Twitter Agenda and Trump's Website Agenda rho = +0.018.

The top issue position on Trump's Twitter agenda was to work with the U.S.'s Arab and Middle East allies to fight against ISIS by military coalition operations, to cut off their funding, expand intelligence sharing and cyber warfare, and disrupt and disable their propaganda and recruiting, with 23 percent. This solution ranked second on both his TV ads agenda, with 17 percent, and the website agenda, with 18 percent. The second issue position ranking on Trump's Twitter agenda was to submit a new budget to rebuild the military and enhance and improve intelligence and cyber capabilities, with 13 percent. This solution ranked sixth on his website agenda, with 8 percent. The solution that ranked third on Trump's Twitter agenda was to ensure security procedures and refugee policy, taking into account the security of the [U.S.] American people, with 10 percent; this issue position was also presented on his website agenda, with 8 percent, ranking in sixth place. Trump's Twitter agenda showed a tie between the fourth and fifth places. The presidential candidate plans to defeat the ideology of radical Islamic terrorism rated 8 percent. This issue position ranked at the top of his TV ads agenda and tenth on his website agenda. Also, the Republican candidate plans to renegotiate the North Atlantic Treaty Organization (NATO), 8 percent; this solution was not featured on the other two agendas.

Issue positions registered another tie for sixth and seventh place on Trump's Twitter agenda. Trump plans to achieve peace through strength with less conflict and more common ground, with 6 percent; this solution also ranked eighth on his website agenda, with 6 percent. Also, the Republican candidate plans to grow diplomatic relations with Canada, with 6 percent; this issue position was not featured on the other two agendas. On Trump's Twitter agenda, the eighth through twelfth positions tied. The presidential candidate plans to end the current strategy of nation building and regime change received 4 percent; this solution ranked eighth on his website agenda, with 6 percent. Trump plans to establish new screening procedures and enforce our immigration laws to keep terrorists out of the U.S., with 4 percent; this issue position ranked fifth on his website agenda, with 9 percent. The Republican runner would like to strengthen diplomatic relationships with Russia, 4 percent; this solution was not featured on the other two agendas. Trump would like to advance U.S. core national interest by promoting regional stability and produce an easing of tensions in the world, with 4 percent; this solution ranked fourth on his website agenda, with 10 percent.

The last two issue positions on Trump's Twitter agenda tied. Likewise, Trump plans to establish a commission on radical Islam to identify and explain to the [U.S.] American public the core convictions and beliefs of this religion to identify warning signs of radicalizations, with 4 percent; this issue position ranked at the top of his website agenda, with 21 percent. In addition, the presidential candidate plans to implement a temporary immigration suspension from the most dangerous and

volatile regions of the world that have a history of exporting terrorism, with 2 percent. This same solution ranked third on both his TV ads agenda, with 5 percent, and his website agenda, with 11 percent). Trump would also like to expand diplomatic relations with Mexico, with 2 percent; this solution was not featured on the other two agendas (Trump, 2016c).

Five of those issue positions were directly related to the U.S.-Mexico border. Those were to end the strategy of nation building; refugee policies take into consideration the security of Americans; temporary suspension of immigration from volatile and terrorism nations; establish new screening procedures; and diplomatic relations with Mexico. The flow of information started with the TV ads agenda with three solutions. All of them transferred to the Twitter agenda where 11 additional solutions were introduced. Then, out of those 14 issue positions, 10 were moved over to the website agenda. After identifying the candidate-generated issue positions, the Spearman rank-order correlation coefficient ( $\rho$ ) was calculated to assess the degree of correlation between each pair of agendas. Outcomes determined three positive correlations. Those were between Trump's TV ads agenda and Trump's website agenda ( $\rho = +0.282$ ), indicating a low association. Also, another positive correlation was found between Trump's TV ads agenda and Trump's Twitter agenda ( $\rho = +0.210$ ), again documenting a low relationship. Finally, another positive correlation was observed between Trump's Twitter agenda and Trump's website agenda ( $\rho = +0.018$ ), indicating a weak connection.

## IMMIGRATION

The most controversial issue of Trump's presidential campaign regarding the U.S.-Mexico border was immigration. The third research question inquired into immigration and the agenda-building effect among Trump's communication venues (see Table 3). This issue presented 17 issue positions on Trump's TV ads agenda,<sup>9</sup> his Twitter agenda, his website agenda, and his 100-day agenda. The most effective political communication tool was Trump's 100-day agenda, which disseminated 16 issue positions regarding immigration.

The top solution in Trump's 100-day agenda was the End Illegal Immigration Act, proposing a two-year mandatory federal prison sentence for undocumented immigrants re-entering the U.S.; a 5-year mandatory federal prison sentence for illegally re-entering for those with felony convictions, misdemeanors, or two or more

<sup>9</sup> Choice, The Speech, Two Americans-Immigration, Washington Is Broken, Great Again, Illegal Immigrants, Laura, Job Killing Ted, My Dad, and Argument for America.

**Table 3**  
**COMPARATIVE ANALYSIS OF IMMIGRATION AMONG TRUMP-GENERATED AGENDAS**

Immigration Issue Position Total # of Issue Positions = 17	Origin	Trump's TV Ads Agenda Issue Positions = 3		Trump's Twitter Agenda Issue Positions = 9		Trump's Website Agenda Issue Positions = 8		Trump's 100-day Agenda Issue Positions = 16	
		%	Rank	%	Rank	%	Rank	%	Rank
Prioritize the jobs, wages, and security of American people	100-Day	0	(10.5)	0	(13.5)	0	(13)	3	(14)
Establish new immigration controls to boost wages and to ensure that open jobs are offered to American workers first *	Twitter	0	(10.5)	1	(8)	0	(13)	7	(6)
Protect the economic well-being of the lawful immigrants already living here by curbing uncontrolled foreign worker admissions*	Twitter	0	(10.5)	1	(8)	0	(13)	7	(6)
People admitted to the U.S. should support its people and values*	Website	0	(10.5)	0	(13.5)	7	(6)	4	(11)
All vetting of people coming into our country will be considered extreme vetting	Website	0	(10.5)	0	(13.5)	9	(4)	5	(9)
End Illegal Immigration Act—two-year mandatory federal prison sentence for illegally re-entering the U.S.; 5-year mandatory federal prison for illegally re-entry for those with felony convictions, misdemeanors, or two or more deportations; reforms visa rules to enhance penalties for overstaying; begin removing two million criminal illegal immigrants from the country *	TV Ads	29	(2)	0	(13.5)	36	(1)	20	(1)
Build a wall that Mexico will pay for, border is secure, strong borders to stop immigrants and drugs and money *	TV Ads	18	(3)	62	(1)	14	(3)	8	(2.5)
Anyone who illegally crosses the border will be detained until they are removed from our country *	Twitter	0	(10.5)	1	(8)	0	(13)	7	(6)
Restoring Community Safety Act creates a task force on violent crime and increases funding to law enforcement agencies to dismantle criminal gangs *	Twitter	0	(10.5)	9	(3)	15	(2)	8	(2.5)

Cancel all federal funding to sanctuary cities*	Twitter	0	(10.5)	2	(6)	5	(8)	3	(14)
Triple the number of Immigration and Customs Enforcement (ICE) agents*	100-Day	0	(10.5)	0	(13.5)	0	(13)	2	(16)
Suspend immigration from terror-prone regions where vetting cannot safely occur *	Website	0	(10.5)	0	(13.5)	7	(6)	4	(11)
Cancel visas to foreign countries that won't take their citizens back*	Twitter	0	(10.5)	3	(5)	7	(6)	4	(11)
Ensure that a biometric entry-exit visa tracking system is fully implemented at all land, air, and sea ports *	100-Day	0	(10.5)	0	(13.5)	0	(13)	7	(6)
Federal law prohibits the employment of illegal immigrants*	100-Day	0	(10.5)	0	(13.5)	0	(13)	3	(14)
Reform legal immigration to serve the best interests of America and keeping immigration levels within historic norms	TV Ads	53	(1)	15	(2)	0	(13)	7	(6)
No amnesty/ho benefits to illegal immigrants already in the U.S.*	Twitter	0	(10.5)	6	(4)	0	(13)	0	(17)

\* Asterisk indicates the issue position(s) directly related to the U.S.-Mexico border.

Trump's TV ads agenda and Trump's Twitter Agenda rho = +0.344

Trump's TV ads agenda and Trump's Website Agenda rho = +0.300

Trump's TV ads agenda and Trump's 100-Day Agenda rho = +0.545

Trump's Twitter agenda and Trump's Website Agenda rho = +0.089

Trump's Twitter agenda and Trump's 100-Day Agenda rho = +0.272

Trump's website agenda and Trump's 100-Day Agenda rho = +0.449

deportations; reforms to visa rules to enhance penalties for overstaying; and beginning to remove two million criminal undocumented immigrants from the country, with 20 percent. This same issue position also ranked at the top of his website agenda, with 36 percent, and second on his TV ads agenda, with 29 percent. The second and third positions presented a tie in Trump's 100-day agenda. The presidential candidate plans to build an impenetrable physical wall on the southern border that Mexico will pay for; strong borders to stop immigrants, drugs and money, with 8 percent. This solution ranked at the top of his Twitter agenda, with 62 percent, but in third place on both his TV ads agenda, with 18 percent, and his website agenda, with 14 percent. The Republican candidate plans to restore the Community Safety Act, which creates a task force on violent crime and increases funding to law enforcement agencies to dismantle criminal gangs, with 8 percent. This solution also ranked in second place on his website agenda, with 15 percent, and third on his Twitter agenda, with 9 percent.

On Trump's 100-day agenda, five issue positions tied in the fourth through eighth positions on the list. The Republican nominee would like to establish new immigration controls to boost wages and to ensure that open jobs are offered to American workers first, with 7 percent; this solution ranked eighth on his Twitter agenda, with 1 percent. Likewise, the presidential candidate plans to protect the economic well-being of lawful immigrants already living in the U.S. by curbing uncontrolled foreign worker admissions, with 7 percent. Once again, this issue position ranked eighth on his Twitter agenda, with 1 percent. Similarly, Trump wants to detain anyone who illegally crosses the border until they are removed from our country, with 7 percent; this solution also ranked eighth on his Twitter agenda, with 1 percent. In addition, the New Yorker plans to ensure that a biometric entry-exit visa tracking system is fully implemented at all land, air, and sea ports, with 7 percent; this issue position was not featured on the other three agendas. Correspondingly, the Republican candidate plans to reform legal immigration to serve the best interests of America and keeping immigration levels within historic norms, with 7 percent; this solution ranked at the top of his TV ads agenda, with 53 percent, and second on his Twitter agenda, with 15 percent (Trump, 2016d).

The issue position of guaranteeing that all people coming into our country will undergo extreme vetting, with 5 percent, ranked ninth on Trump's 100-day agenda, but fourth, with 9 percent, on his website agenda. The next three items on Trump's 100-day agenda were tied, ranking in eleventh place. The presidential candidate would like people admitted to the U.S. to support its people and cultural values, with 4 percent, but ranked sixth, with 7 percent, on his website agenda. Trump plans to cancel visas to foreign countries that will not take their citizens back, with 4 percent, but holds the fifth position on his Twitter agenda, with 3 percent, and sixth,

with 7 percent, on his website agenda. Also, the Republican candidate would like to temporarily suspend immigration from regions that export terrorism and where safe vetting cannot presently be ensured, with 4 percent, but ranks sixth on his website agenda, with 7 percent.

Next on Trump's 100-day agenda come three items that tied at the fourteenth position, with 3 percent each. The Republican candidate plans to prioritize the jobs, wages, and security of the American people; this solution was not featured on the other three agendas. Likewise, Trump would like to end sanctuary cities by canceling all federal funding to them; this issue position ranked sixth on his Twitter agenda, with 2 percent, as well as holding eighth place, with 5 percent, on his website agenda. Similarly, the presidential nominee was raising awareness by reminding voters that federal law prohibits the employment of undocumented immigrants; this solution was not featured on the other three agendas. Finally, on Trump's 100-day agenda holding the sixteenth places comes the solution of tripling the number of Immigration and Customs Enforcement (ICE) agents, with 2 percent; this issue position was not featured in the other three agendas. The last item in Trump's 100-day agenda, ranked seventeenth, was no amnesty / no benefits to undocumented immigrants already in the U.S. This solution was only present on his Twitter agenda, ranking fourth, with 6 percent (Trump, 2016a).

In short, immigration was the most controversial issue of Trump's presidential campaign. Fourteen of those seventeen issue positions were directly related to the U.S.-Mexico border. Those included establishing new immigration controls to ensure that open jobs are offered to American workers first; people admitted to this country should support its cultural values; the End Illegal Immigration Act; build a wall that Mexico will pay for; every person who illegally crosses the U.S. border will be detained and removed from the country; passing the Restoring Community Safety Act; cancel federal funding for sanctuary cities; triple the number of ICE agents; suspend immigration from terror regions; cancel visas to foreign countries that will not accept their citizens back; biometric entry-exit visas; federal law prohibiting the employment of illegal immigrants; and no amnesty or benefits to illegal immigrants who are already in this country.

The flow of information started on Trump's TV ads agenda with three solutions. All of them transferred over to his Twitter agenda, where six additional solutions were incorporated. Then, out of those positions, eight were echoed on his website agenda and transferred to his 100-day agenda. After identifying the candidate-generated issue positions, the Spearman's rank-order correlation coefficient ( $\rho$ ) was calculated to assess the degree of correlation between each pair of agendas. Outcomes determined six positive correlations. Those were between Trump's TV ads

agenda and Trump's 100-day agenda ( $\rho = +0.545$ ), indicating a moderate association. Similarly, another positive correlation was found between Trump's website agenda and Trump's 100-day agenda ( $\rho = +0.449$ ), also documenting a moderate relationship. Likewise, a positive correlation was observed between Trump's TV ads agenda and Trump's Twitter agenda ( $\rho = +0.344$ ), indicating a low connection. Also, a positive correlation was documented between Trump's TV ads agenda and his website agenda ( $\rho = +0.300$ ), indicating a low correlation. A positive correlation was also identified between Trump's Twitter agenda and his 100-day agenda ( $\rho = +0.272$ ), again indicating a low association. Finally, a positive correlation was observed between his Twitter agenda and his website agenda ( $\rho = +0.089$ ), indicating another low relationship.

## REGULATIONS

The fourth research question asked about the issue of regulations and the agenda-building effect among the various Trump communication venues (see Table 4). A total of seven issue positions regarding the regulations problem were identified on Trump's Twitter agenda and his 100-day agenda. No issue positions regarding regulations were found on his TV ads agenda nor on the website agenda. Trump's political communication agenda that presented all seven issue positions was his 100-day agenda and only one solution was featured on his Twitter agenda. Subsequently, Trump's most successful political communication strategy regarding the issue of regulations was his 100-day agenda.

Two solutions topped his 100-day agenda with a tie. The presidential candidate envisions asking all department heads to submit a list of every wasteful and unnecessary regulation that kills jobs and eliminate them, with 22 percent; and ending radical regulations that force jobs out of our communities and inner cities as well as stopping punishing Americans for working and doing business in the U.S, with 22 percent. The third ranking position on Trump's 100-day agenda also presented a tie, proposing to eliminate America's most intrusive regulations like the Waters of the U.S. Rule, stop the Clean Power Plan, with 14 percent, and issuing a temporary moratorium on new agency regulations that are not compelled by Congress or public safety, with 14 percent. In the fifth place ranked the solution of reforming the entire regulatory code to ensure that we keep jobs and wealth in America, with 12 percent; this was the only issue position present on Trump's Twitter agenda, with 100 percent, ranking at the top. Next, ranking sixth on his 100-day agenda was the solution to decrease the size of the agency after a thorough review, with 8 percent. Lastly, ranking



seventh on the list was to immediately cancel all illegal and overreaching executive orders, with 7 percent (Trump, 2016e).

**Table 4**  
 COMPARATIVE ANALYSIS OF REGULATIONS AMONG TRUMP-GENERATED AGENDAS

Regulations Issue Position Total # of Issue Positions = 7	Origin	Trump's Twitter Agenda Issue Positions = 1		Trump's 100-Day Agenda Issue Positions = 7	
		%	Rank	%	Rank
Ask all department heads to submit a list of every wasteful and unnecessary regulation which kills jobs, and which does not improve public safety, and eliminate them	100-Day	0	(4.5)	22	(1.5)
Reform the entire regulatory code to ensure that we keep jobs and wealth in America*	Twitter	100	(1)	12	(5)
End the radical regulations that force jobs out of our communities and inner cities. Trump will stop punishing Americans for working and doing business in the U.S. *	100-Day	0	(4.5)	22	(1.5)
Issue a temporary moratorium on new agency regulations that are not compelled by Congress or public safety	100-Day	0	(4.5)	14	(3.5)
Immediately cancel all illegal and overreaching executive orders	100-Day	0	(4.5)	7	(7)
Eliminate our most intrusive regulations like the Waters of the U.S. Rule, stop the Clean Power Plan	100-Day	0	(4.5)	14	(3.5)
Decrease the size of the agency after a thorough review	100-Day	0	(4.5)	8	(6)

**Note:** The issue positions of Regulations were not featured in Trump's TV Ads Agenda and Trump's Website Agenda  
 \* Asterisk indicates the issue position(s) directly related to the U.S.-Mexico border  
 Trump's Twitter Agenda and Trump's 100-Day Agenda rho = -0.208

Two of those issue positions were directly related to the U.S.-Mexico border: reform the regulatory code to keep jobs in America and to stop punishing Americans for working and doing business in the U.S. The flow of information started at

Trump's Twitter agenda with one solution, which transferred over to his 100-day agenda, where another six issue positions were incorporated. After identifying the candidate-generated issue positions, the Spearman's rank-order correlation coefficient ( $\rho$ ) was calculated to assess the degree of correlation between the agendas. Outcomes indicated a negative correlation between Trump's Twitter agenda and Trump's 100-day agenda ( $\rho = -0.208$ ), indicating a low inverse association.

## TAX PLAN

The fifth research question addressed the issue of the tax plan and the agenda-building effect among Trump's communication venues (see Table 5). A total of four issue positions regarding the tax plan problem were identified on Trump's TV ads agenda,<sup>10</sup> his website agenda, and his 100-day agenda. No issue positions regarding the tax plan were found on his Twitter agenda. Trump's political communication agenda that presented all four issue positions was his 100-day agenda. Consequently, Trump's most successful political communication strategy regarding the issue of tax plan was his 100-day agenda.

The top solution proposed by Trump on his 100-day agenda was to reduce the cost of childcare by allowing families to fully deduct the average cost of childcare from their taxes, including stay-at-home parents, with 31 percent. This same issue position ranked second on his TV ads agenda, with 29 percent, and was not featured on his website agenda. The second ranking issue position on Trump's 100-day agenda was to reduce taxes across the board with his Middle-Class Tax Relief and Simplification Act, which states that middle-class families with two children will get a 35-percent tax cut, with 27 percent. This solution ranked at the top of both his TV ads agenda, with 42 percent, and his website agenda, with 57 percent. The third and fourth items on his 100-day agenda tied. Trump plans to lower business rates to 15 percent as well as requesting that American corporate money overseas be brought back to the U.S. at a 10-percent rate, with 21 percent. This same solution ranked second on his website agenda, with 43 percent, and was not featured on his TV ads agenda (Trump, 2016a). Also, the presidential candidate would like to eliminate special interest loopholes and make our business tax rate more competitive to keep jobs in America, with 21 percent; this solution ranked second on his TV ads agenda and was not included on his website agenda (Trump, 2016f).

<sup>10</sup> The Speech, Two Americans-Economy, Washington Is Broken, Deals, Listening, Consumer Benefits, Motherhood, United, and Voter Speak.

**Table 5**  
 COMPARATIVE ANALYSIS OF TAX PLAN AMONG TRUMP-GENERATED AGENDAS

Tax Plan Issue Position Total # of Issue Positions = 4	Origin	Trump's TV Ads Agenda Issue Positions = 3		Trump's Website Agenda Issue Positions = 2		Trump's 100-Day Agenda Issue Positions = 4	
		%	Rank	%	Rank	%	Rank
Middle Class Tax Relief and Simplification Act stating that middle class families with two children will get a 35% tax cut	TV Ads	42	(1)	57	(1)	27	(2)
Business rate will be lowered to 15%- American corporate money overseas brought back at 10% rate*	Website	0	(4)	43	(2)	21	(3.5)
Eliminate special interest loopholes, make our business tax rate more competitive to keep jobs in America*	TV Ads	29	(2.5)	0	(3.5)	21	(3.5)
Reduce the cost of childcare by allowing families to fully deduct the average cost of childcare from their taxes, including stay-at-home parents	TV Ads	29	(2.5)	0	(3.5)	31	(1)

**Note:** The issue positions of Tax Plan were not featured in Trump's Twitter Agenda.  
 \* Asterisk indicates the issue position(s) directly related to the U.S.-Mexico border.  
 Trump's TV ads agenda and Trump's Website Agenda rho = +0.333  
 Trump's TV ads agenda and Trump's 100-Day Agenda rho = +0.500  
 Trump's website agenda and Trump's 100-Day Agenda rho = -0.056

Two of those issue positions were directly related to the U.S.-Mexico border: American corporate money overseas brought back, with 10 percent, and to make the business tax rate more competitive to keep jobs in the U.S. The flow of information started at Trump's tv ads agenda with three solutions, only one of which transferred over to his website agenda, where another solution was incorporated. All three solutions featured in his tv ads as well as the solution from his website were transferred to his 100-day agenda. After identifying the candidate-generated issue positions, the Spearman's rank-order correlation coefficient (rho) was calculated to assess the degree of correlation between each pair of agendas. Results indicated a positive correlation

between Trump's TV ads agenda and his 100-day agenda ( $\rho = +0.500$ ), indicating moderate correlation between the two. Another positive correlation was documented between the TV ads agenda and the website agenda ( $\rho = +0.333$ ), indicating a low association. Finally, outcomes determined a negative correlation between Trump's website agenda and his 100-day agenda ( $\rho = -0.056$ ), indicating a low inverse degree of interdependence.

## TRADE

The last research question inquired about the issue of trade and the agenda-building effect among Trump's communication venues (see Table 6). Outcomes identified nine issue positions regarding the issue of trade disseminated in the TV ads agenda,<sup>11</sup> his Twitter agenda, his website agenda, and his 100-day agenda. Consequently, Trump's most successful political communication strategy regarding the issue of trade was his Twitter agenda.

The top issue solution on Trump's Twitter agenda was to appoint tough, smart trade negotiators to fight on behalf of U.S. workers, with 32 percent. This solution ranked low, in sixth place, on his 100-day agenda, with 8 percent, and was not featured in his TV ads and website agendas. The second ranking solution was to withdraw from the Trans-Pacific Partnership, with 21 percent. This issue ranked third on his TV ads agenda, with 20 percent; fifth on his website agenda, with 5 percent; and eighth on his 100-day agenda, with 8 percent. The third most important solution on Trump's Twitter agenda was to negotiate fair trade deals that created U.S. American jobs, increase U.S. wages, and reduce the U.S. trade deficit, with 19 percent. This solution ranked at the top of Trump's TV ads agenda, with 40 percent, fifth on his 100-day agenda, with 9 percent, but was not present on his website agenda. The fourth issue position on Trump's Twitter agenda was to renegotiate NAFTA to get a better deal for our workers, and, if they don't agree to a renegotiation, withdraw from the deal under Article 2205; eliminate Mexico's one-sided backdoor tariff through the value-added tax (VAT); and end sweatshops in Mexico that undercut U.S. workers, with 18 percent. This issue position ranked at the top of the other three agendas. The fifth place on Trump's Twitter agenda was the proposal to use every lawful presidential power to remedy trade disputes if China does not stop its illegal activities, with 4 percent; this same issue position ranked fourth on the 100-day agenda, with 10 percent (Trump, 2016g).

<sup>11</sup> The Speech, Two Americans-Economy, Washington Is Broken, Deals, Choice, Consumer Benefits, My Dad, Job Killing Ted, and Argument for America.

The sixth and seventh issue positions in Trump's Twitter agenda tied. The Republican candidate plans to ask the Secretary of the Treasury to label China as a currency manipulator, with 2 percent; this same solution ranked fourth on his website agenda, with 8 percent, and seventh on his 100-day agenda, with 6 percent (Trump, 2016a). Also, Trump would instruct the U.S. trade representative to bring trade cases against China in this country and at the World Trade Organization (WTO), with 2 percent; this issue position ranked third on his 100-day agenda, with 11 percent. The eighth and ninth issue positions on the Twitter agenda also tied. The presidential candidate would like to ask the Secretary of Commerce to identify all foreign trading abuses and violations of trade agreements and direct all appropriate agencies to use every tool under U.S. and international law to end these abuses, with 1 percent. This same issue position ranked second on two agendas: his website, with 34 percent, and his 100-day agenda, with 24 percent. Trump proposes the End of Offshoring Act, which establishes tariffs to discourage companies from relocating to other countries, with 1 percent; this solution ranked third on his website agenda, with 12 percent.

Three of those issue positions were directly related to the U.S.-Mexico border: asking the Secretary of Commerce to identify every violation of the trade agreement, renegotiate NAFTA, and the End of Offshoring Act. The flow of information started at Trump's TV ads agenda with three solutions, all of which transferred to his Twitter agenda. Six other issue positions were added as part of his Twitter agenda. Five positions moved over to Trump's website agenda, and eight transferred over to his 100-day agenda. After identifying the candidate-generated issue positions, the Spearman's rank-order correlation coefficient ( $\rho$ ) was calculated to assess the degree of correlation between each pair of agendas. The outcomes documented four positive correlations. The first one was between Trump's TV ads agenda and his Twitter agenda ( $\rho = +0.512$ ), indicating a moderate correlation between the two. The second positive correlation was observed between Trump's TV ads agenda and his 100-day agenda ( $\rho = +0.189$ ), indicating a low association. The third positive correlation was found between Trump's website agenda and his 100-day agenda ( $\rho = +0.174$ ), again indicating a low correlation between the two. The fourth positive correlation was documented between Trump's TV ads agenda and his website agenda ( $\rho = +0.156$ ), again indicating a low connection. Lastly, the results revealed two negative correlations, between Trump's Twitter agenda and his 100-day agenda ( $\rho = -0.092$ ), indicating a low inverse correlation, and between Trump's Twitter agenda and his website agenda ( $\rho = -0.461$ ), documenting a moderate inverse interdependence.

**Table 6**  
**COMPARATIVE ANALYSIS OF TRADE AMONG TRUMP-GENERATED AGENDAS**

Trade Issue Position Total # of Issue Positions = 9	Origin	Trump's TV Ads Agenda Issue Positions = 3		Trump's Twitter Agenda Issue Positions = 9		Trump's Website Agenda Issue Positions = 5		Trump's 100-Day Agenda Issue Positions = 8	
		%	Rank	%	Rank	%	Rank	%	Rank
Negotiate fair trade deals that create American jobs, increase American wages, and reduce America's trade deficit	TV Ads	40	(1.5)	19	(3)	0	(7.5)	9	(5)
Withdraw from the Trans-Pacific Partnership	TV Ads	20	(3)	21	(2)	5	(5)	4	(8)
Appoint tough and smart trade negotiators to fight on behalf of American workers	Twitter	0	(6.5)	32	(1)	0	(7.5)	8	(6)
Direct the Secretary of Commerce to identify every violation of trade agreements a foreign country is currently using to harm our workers and direct all appropriate agencies to use every tool under American and international law to end these abuses*	Twitter	0	(6.5)	1	(8.5)	34	(2)	24	(2)
Immediately renegotiate NAFTA to get better deal for our workers; if they don't agree to a renegotiation, Trump will submit a notice saying that U.S. intends to withdraw from the deal; eliminate Mexico's one-sided backdoor tariff through the VAT, and end sweatshops in Mexico that undercut U.S. workers*	TV Ads	40	(1.5)	18	(4)	41	(1)	29	(1)
Instruct the Treasury Secretary to label China a currency manipulator	Twitter	0	(6.5)	2	(6.5)	8	(4)	6	(7)

Instruct the U.S. trade representative to bring trade cases against China in this country and at the WTO	Twitter	0	(6.5)	2	(6.5)	0	(7.5)	11	(3)
Use every lawful presidential power to remedy trade disputes if China does not stop its illegal activities	Twitter	0	(6.5)	4	(5)	0	(7.5)	10	(4)
End of Offshoring Act-establishes tariffs to discourage companies to relocate to other countries*	Twitter	0	(6.5)	1	(8.5)	12	(3)	0	(9)
<p>* Asterisk indicates the issue position(s) directly related to the U.S.-Mexico border.</p> <p>Trump's TV ads Agenda and Trump's Twitter Agenda rho = +0.512</p> <p>Trump's TV ads Agenda and Trump's Website Agenda rho = +0.156</p> <p>Trump's TV ads Agenda and Trump's 100-Day Agenda rho = +0.189</p> <p>Trump's Twitter Agenda and Trump's Website Agenda rho = -0.461</p> <p>Trump's Twitter Agenda and Trump's 100-Day Agenda rho = -0.092</p> <p>Trump's website Agenda and Trump's 100-Day Agenda rho = +0.174</p>									

Overall, the highest number of solutions presented by Trump during the 2016 presidential campaign were disseminated via his Twitter agenda and his 100-Day agenda. On Twitter, Trump disseminated all seven issue positions regarding the economy. Likewise, he presented all 14 solutions concerning foreign policy. Similarly, the Republican candidate distributed all nine of his issue positions regarding trade. On the 100-day agenda, Trump presented all four issue positions in relation to his tax plan, and he also circulated all seven of his solutions regarding regulations. However, regarding immigration, he presented 16 of the 17 solutions on his 100-Day agenda. Therefore, Trump's most successful political communication strategies to disseminate to U.S. voters the highest number of issue positions/solutions regarding his issues/problems were his Twitter agenda and his first-100-day agenda. The number of issue positions disseminated to voters by each political venue indicates the possible solutions that were presented to resolve a problem or an issue. The agenda-building effect, in turn, measures how similar or different those lists of issue positions were between agendas.

The agenda-building effect was measured between issue positions presented on Trump's agendas for every one of the six issues analyzed in this study. Some of the issues presented a combination of moderate and low positive correlations, indicating the strength of the correlations between agendas, while others documented moderate and low negative correlations. The strongest degree of interdependence was observed in immigration between Trump's TV ads agenda and his 100-Day agenda, and in the issue of economy between Trump's TV ads agenda and his Twitter agenda. In both instances, the message sent to voters on those political communication venues was very similar. For instance, three agenda-building-effect examinations were conducted regarding the economy, in which all three resulted in a moderate degree of interdependence. The three agenda-building-effect outcomes concerning foreign policy documented that all of them were positive correlations, with two of them exhibiting a low relationship between agendas, and the third a weak relationship.

Another set of three agenda-building inspections were performed to evaluate the issue of the tax plan; two show positive correlations, one moderate and one low, but the other was a low negative correlation. Only one agenda-building effect was registered for regulations documenting a low negative correlation between agendas, implying that the agendas were independent of each other. The issues of trade and immigration presented the highest number of agenda-building effect examinations. Trade presented six measurements between their agendas; four of them presented positive correlations, one with a moderate and three with low associations. In terms of immigration, six agenda-building tests were also conducted in which all degrees of interdependence were positive; two presented a moderate association and four had a low correlation.



## TRUMP'S U.S.-MEXICO BORDER AGENDA

In summary, the authors identified in Trump's political communication messages a total of six issues that directly influence the U.S.-Mexico border: the economy, foreign policy, immigration, regulations, taxes, and trade. For instance, outcomes show that from the issue of the economy, two issue positions were directly related to the border. The first states that Trump wants to create a new pro-growth tax plan with a put-America-first trade policy because Americans lost 300 000 jobs, which fled to Mexico and China. The second establishes that the U.S. is facing the destruction of factories. Regarding foreign policy, results show five issue positions directly related to the border. Trump would like to end the current strategy of nation building and regime change to consider the security of the U.S. by ensuring that our security procedures and refugee policy benefit them. Also, Trump wants to establish new screening procedures at our borders and enforce our immigration laws such as temporarily suspending immigration from the most dangerous regions of the world that have a history of exporting terrorism. He wants to establish a diplomatic relationship with Mexico.

The most complex of Trump's issues was immigration, which presented the highest number of issue positions directly related to the U.S.-Mexico border. Trump plans to construct a wall on the southern border that Mexico will pay for, and that will secure our borders, stopping illegal immigration, drugs, and money. Also, he would like to establish new immigration controls to ensure that open jobs are offered first to U.S. workers and to reform legal immigration to keep immigration levels low. The Republican candidate planned to select immigrants based on their ability to be financially self-sufficient and their adaptability to U.S. culture supporting American values, institutions, and people. Trump wants to protect the lawful immigrants who already live in the U.S. by curbing uncontrolled foreign-worker admissions because federal law prohibits the employment of undocumented immigrants.

Trump also wants to triple the number of ICE agents on the border, conduct joint operations at the federal, state, and local levels to detain criminal aliens, pass the End Illegal Immigration Act by detaining anyone who illegally crosses the border until they are removed from the country, end illegal immigration to keep America safe, reinstate the Community Safety Act by creating a special taskforce to disintegrate criminal gangs, end sanctuary cities by cancelling all federal funding to them, temporarily suspend immigration of individuals coming from terrorist countries or from countries where safety screening cannot be ensured, and implement a biometric entry-exit visa inspection system for screenings at air, land, and sea ports. In addition, Trump plans to cancel visas to foreign nations who refuse to accept their immigrants back, cancel all benefits for undocumented immigrants already established in the U.S., and end the amnesty policy.

Two issue positions that directly relate to the border were found in the regulations issue. Trump would like to reform the entire regulatory code to ensure that jobs and wealth are kept in America. He plans to end regulations that force jobs out of our cities and stop punishing U.S. people for working and doing business in this country. Regarding Trump's tax plan, two issue positions that directly relate to the U.S.-Mexico border were found. Trump plans to change the business tax rate to keep jobs in the United States and for U.S. companies to be more competitive. Trump's idea suggests lowering taxes to 15 percent and cutting the tax rate on money that U.S. corporations bring back to America to 10 percent. Similarly, he wants business owners to receive tax cuts between 15 percent to 35 percent to expand their businesses and be able to create jobs, reopen their factories, and support small business. Finally, the issue of trade presented three issue positions related to the border. Trump plans to ask the Secretary of Commerce to identify every violation of trade agreements and end those abuses. He would like to renegotiate NAFTA to benefit U.S. workers by creating more jobs and increasing wages. Also, Trump wants to pass the End of Offshoring Act, establishing tariffs to discourage companies from relocating to other countries.

This research examined Trump's candidate-generated political communication strategy distributed over various communication platforms such as his official campaign website, his first-100-day contract with the U.S. people, his political TV ads, his YouTube account, and his Twitter account. In those digital and social media platforms, the Republican candidate presented six issues relating to the U.S.-Mexico border. Each issue was analyzed to determine its particular issue positions. A total of 28 issue positions were identified, and collectively these positions are labeled "Trump's U.S.-Mexico Border Agenda." Outcomes determined that of the particular set of 28 issue positions relating to the border, two positions came from the economy, five from foreign policy, fourteen from immigration, two from regulations, two from taxes, and three from trade. Also, results documented that the most important issue related to the U.S.-Mexico border was immigration. Its top most recurrent issue positions were to build a wall on the border with Mexico to secure our borders, to stop immigrants, to end illegal immigration to keep the United States safe, to stop drugs, to stop money, and to build a wall that Mexico would pay for.

This study documents that the agenda-building effect can be observed and measured on issues/problems as well as on the issue positions/solutions to those problems. Also, it has determined that the agenda-building process can be observed in relation to the U.S.-Mexico border region during a presidential electoral campaign. Previous studies documented the directional influence from the media to political ads, from newspapers to TV newscasts, from political ads to the media, and from political ads to TV newscasts and newspapers. This research continues this conversation by expanding

the body of knowledge of the agenda-building effect from the broader, national scope to the U.S.-Mexico border regional scope, detecting the issues that directly affect this region and the solutions to those problems, creating a new type of agenda that involves two steps: issues/problems and issue positions/solutions. Traditionally, the agenda-building effect examines only the issues, but rarely does it examine the issue positions associated with them.

## BIBLIOGRAPHY

CNN/ORC INTERNATIONAL (CABLE NEWS NETWORK / OPINION RESEARCH CORPORATION)

2016 CNN/ORC *International-September 1 - 4 2016 Poll*, <https://www.cnn.com/2016/09/07/politics/2016-election-presidential-poll-immigration-donald-trump-hillary-clinton/index.html>.

COBB, C., J. K. ROSS, and M. H. ROSS

1976 "Agenda Building as a Comparative Political Process," *The American Political Science Review*, vol. 70, no. 1, pp. 126-138, DOI: 10.2307/1960328

CONNOR, P., and G. LOPEZ

2016 "5 Facts about the U.S. Rank in Worldwide Migration," May 18, <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/05/18/5-facts-about-the-u-s-rank-in-worldwide-migration/>.

CRENSHAW, C.

1998 "Colorblind Rhetoric," *Southern Communication Journal*, vol. 63, no. 3, pp. 244-257.

DOHERTY, C.

2016 *As Election Nears, Voters Divided Over Democracy and Respect*, <https://www.people-press.org/2016/10/27/as-election-nears-voters-divided-over-democracy-and-respect/>.

HEUMAN, A. N., and A. GONZÁLEZ

2018 "Trump's Essentialist Border Rhetoric: Racial Identities and Dangerous Liminalities," *Journal of Intercultural Communication Research*, vol. 47, no. 4, pp. 326-342, DOI: 10.1080/17475759.2018.1473280.

LOPEZ, G., K. BIALIK, and J. RADFORD

2017 "Key Findings about U.S. Immigrants," <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2018/09/14/key-findings-about-u-s-immigrants/>.

McCOMBS, M., and D. L. SHAW

1972 "The Agenda-Setting Function of the Mass Media," *Public Opinion Quarterly*, vol. 36, Summer, pp. 176-187.

MENESES, M. E., A. MARTÍN DEL CAMPO, and H. RUEDA ZÁRATE

2018 "#TrumpenMexico: Transnational Connective Action in Twitter and the Dispute on the Border Wall," *Comunicar*, vol. 26, no. 55, pp. 39-48, DOI: 10.3916/C55-2018-04

OGAN, C., R. PENNINGTON, O. VENGER, and D. METZ

2018 "Who Drove the Discourse? News Coverage and Policy Framing of Immigrants and Refugees in the 2016 U.S. Presidential Election," *Communications*, vol. 43, no. 3, pp. 357-378, DOI: 10.1515/commun-2018-0014.

RAMÍREZ BERG, C.

2002 *Images in Film: Stereotypes, Subversion, Resistance*, Austin, University of Texas Press.

RICHARDSON, M.

2017 "The Disgust of Donald Trump," *Journal of Media & Cultural Studies*, vol. 31, no. 6, pp. 747-756, DOI: 10.1080/10304312.2017.1370077

ROEDIGER, D. R.

2006 *Working Toward Whiteness: How American's Immigrants Became White: The Strange Journey from Ellis Island to the Suburbs*, New York, Basic Books.

SCHUBERT, C.

2017 "Constructing Mexican Stereotypes: Telecinematic Discourse and Donald Trump's Campaign Rhetoric," *Critical Approaches to Discourse Analysis Across Disciplines*, vol. 8, no. 2, pp. 37-57.

TRUMP, D. J.

2016a "Donald Trump's Contract with the American Voter," <https://www.donaldtrump.com/policies/Trump's-contract-with-the-american-voter>.

- 2016b "Economy," <https://www.donaldjtrump.com/policies/economy>.
- 2016c "Foreign Policy and Defeating Isis," <https://www.donaldjtrump.com/policies/foreign-policy-and-defeating-isis>.
- 2016d "Immigration," <https://www.donaldjtrump.com/policies/immigration>.
- 2016e "Regulations," <https://www.donaldjtrump.com/policies/regulations>.
- 2016f "Tax Plan," <https://www.donaldjtrump.com/policies/regulations>.
- 2016g "Trade," <https://www.donaldjtrump.com/policies/trade>.
- 2015 "Donald Trump Presidential Campaign Announcement," Washington, D.C., Cable-Satellite Public Affairs Network (C-SPAN), <https://www.c-span.org/video/?c4758976/user-clip-donald-trump-presidential-campaign-announcement>.
- 2012 Twitter, <https://twitter.com/realDonaldTrump>, November 10, <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/267286284182118400?lang=en>.

U.S. CBP (U.S. CUSTOMS AND BORDER PROTECTION)

- 2019 *Southwest Border Migration FY 2019*, <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/sw-border-migration>.

VEREA, M.

- 2018 "Anti-immigrant and Anti-Mexican Attitudes and Policies during the First 18 Months of the Trump Administration," *Norteamérica*, vol. 13, no. 2, pp. 1-29, DOI: 10.22201/cisan.24487228e.2018.2.335

# La desalinizadora de agua de mar en Playas de Rosarito. Un proyecto estratégico frente a la dependencia del Río Colorado y la escasez de agua en Baja California

## Desalinating Seawater at Rosarito Beaches, a Strategic Project in the Face of Dependence on the Colorado River and Baja California's Water Scarcity

VICENTE SÁNCHEZ MUNGUÍA\*

### RESUMEN

Frente a la escasez de agua que afecta a las ciudades costeras de Baja California, las autoridades estatales y federales optaron por la construcción de una planta desalinizadora de agua de mar en Rosarito, con la posibilidad de exportar una parte de la producción a San Diego. El proyecto fue aprobado en 2017 en medio de cuestionamientos y está detenido por falta de consensos sobre los términos de la concesión a una empresa privada. El objetivo de este artículo es mostrar la importancia regional y binacional del proyecto, destacando el carácter tecnocrático con el cual se concibió y se ha gestionado, a partir de un análisis del proceso de autorización y una revisión de la literatura sobre la tendencia global de la desalinización ante la escasez de agua. Se concluye que el proyecto se ha perfilado desde hace mucho tiempo y hay un gran interés a favor en México y Estados Unidos, lo cual le confiere mayor fuerza y probabilidad de realización en ausencia de otras propuestas en el lado mexicano.

**Palabras clave:** escasez de agua, desalinización, variabilidad climática, Río Colorado, Tijuana.

### ABSTRACT

Given the water scarcity in Baja California's coastal cities, state and federal authorities opted to build a seawater desalination plant in Rosarito, with the possibility of exporting part of the production to San Diego. The project was approved in 2017 amidst controversy and has been halted due to the lack of consensus about the licensing terms to a private company. The aim of this article is to show the project's regional and binational importance, underlining the technocratic way it was conceived and handled, based on an analysis of the authorization process and a review of the literature covering the global trend toward desalination given water scarcity. The author concludes that the project has been underway and planned for a long time and has sparked great interest in both Mexico and the United States, which strengthens the probability of its coming to fruition in the absence of other proposals on the Mexican side of the border.

**Key words:** water scarcity, desalination, climate variability, Colorado River, Tijuana.

\* Departamento de Estudios de Administración Pública, El Colegio de la Frontera Norte, <[vsanchez@colef.mx](mailto:vsanchez@colef.mx)>.

## INTRODUCCIÓN

La creciente demanda de agua en los centros urbanos del país y los problemas de contaminación de fuentes superficiales, la sobreexplotación de acuíferos y las sequías prolongadas atribuidas a la variabilidad climática se han vuelto punto de partida en la planeación de la política y la gestión hídrica; también han sido clave en el desarrollo de propuestas para enfrentar la escasez de agua en regiones más vulnerables a ese tipo de riesgos. Es dentro de ese contexto que encaja y se explica la propuesta de una planta desalinizadora de agua de mar en Rosarito, Baja California, como respuesta a la escasez y demanda de agua de Tijuana y su área metropolitana que incluye a Playas de Rosarito. Pero la aprobación y autorización del proyecto por el gobierno del estado y el congreso local transcurrieron a través de un proceso político y legislativo atropellado, lo cual terminó por paralizar el inicio de la construcción de la planta como estaba programado. Sin embargo, el proyecto no ha sido cancelado y su construcción puede iniciar en cualquier momento, dependiendo de cómo se renegocien los términos de su financiamiento y operación a largo plazo.

Sobre ese tipo de proyectos es importante mencionar que, a pesar de que siguen siendo objeto de discusión y polémica debido a los impactos ambientales en que incurrir (descarga de salmuera al mar y sus efectos en la biodiversidad marina, emisiones a la atmósfera por la alta demanda de energía que requieren, entre otros), en las dos últimas décadas se ha registrado una tendencia internacional en la que países localizados en regiones áridas con problemas de disponibilidad de agua dulce han optado por la construcción y operación de desalinizadoras de aguas salobres provenientes de acuíferos, y de agua de mar en los casos de países con litoral costero. Se trate de aguas salobres o marinas, las decisiones sobre el uso de las tecnologías de desalinización buscan enfrentar los problemas de escasez y atender la demanda urbana de agua, principalmente.

En México, desde 2012 y años posteriores las plantas desalinizadoras de agua de mar se incorporaron como proyectos prioritarios de infraestructura hidráulica de la Comisión Nacional del Agua para abastecer de agua potable a ciudades costeras del país (Conagua, 2012; 2015; 2017). Para efectos prácticos, el país se adhirió a la tendencia en el desarrollo de ese tipo de proyectos en regiones áridas con precipitaciones escasas y eventos de sequías prolongadas. Con anterioridad, empresas privadas del ramo turístico ya habían instalado plantas desalinizadoras para el abasto de sus complejos en Baja California Sur y Quintana Roo; pero la primera y única planta que había venido operando desde 2007 para el servicio municipal es la de Los Cabos (Pombo *et al.*, 2008; McEvoy, 2017). En Hermosillo, en el periodo de gobierno de Armando López Nogales (1997-2003), se intentó sin éxito la construcción de una planta de este

tipo para abastecer la ciudad. El proceso llegó hasta la etapa de licitación del proyecto pero, según el exgobernador, la falta de apoyo del gobierno federal por el presidente Fox y la falta de interés del alcalde del Hermosillo surgido del Partido Acción Nacional imposibilitaron que el proyecto siguiera adelante y se lograra la construcción (López, 2019a); es decir, el proyecto no procedió debido al alto costo que el agua de la desalinizadora implicaba para la población, en tanto podía conseguirse de manera más económica en la zona agrícola de la costa (López, 2019b).

En las pasadas administraciones federales se promovieron y autorizaron nuevos proyectos de desalinización para atender la demanda en las ciudades del noroeste de México, con lo cual se perfilaron los proyectos de Guaymas-San Carlos y Puerto Peñasco en Sonora, Ensenada y Rosarito en Baja California, y una nueva planta en Los Cabos, Baja California Sur. En 2018, se puso en operación la planta desalinizadora de Ensenada, la primera de las que se previó construir en las costas del Pacífico noroeste del país por las administraciones federales pasadas. Por su parte, el gobierno de Baja California puso en operación en 2016 una planta de cinco litros por segundo (LPS) en Isla de Cedros e inició la construcción de otra planta en San Quintín, ambas en el municipio de Ensenada, con propósito de satisfacer la demanda local de agua para uso doméstico, aunque también es importante mencionar que en el Valle de San Quintín han venido operando varias plantas desalinizadoras para abastecer de agua a la actividad agrícola de exportación que se ha desarrollado en esa parte del estado de Baja California (Pombo, 2015).

En este trabajo se aborda el tema de la construcción de la planta desalinizadora de Rosarito, Baja California, partiendo de la consideración de que el proyecto fue concebido como la solución a la escasez de agua en el contexto de vulnerabilidad del estado frente a los eventos de sequía y la variabilidad climática que afectan la cuenca del río Colorado, la principal fuente de agua disponible para la región. Se trata de una cuestión de seguridad hídrica, pero la aprobación del proyecto ha tenido lugar en un contexto de desconfianza política hacia el gobierno del estado encabezado por Francisco Vega, a quien se atribuían conflictos de interés en torno a la concesión, además de que hubo resistencias debido a la carga financiera por las garantías de pago por parte de los organismos estatales encargados del agua y el gobierno del estado.

Analizado desde una perspectiva teórica, el proyecto de desalinización aprobado para Rosarito y Tijuana se vincula en su concepción al concepto de *consenso tecnogeneracional* acuñado por Swyngedouw y Williams (2016) y aplicado a procesos despolitizados según los cuales se conducen los proyectos basados en la tecnología a partir de una visión tecnocrática que busca evitar el debate y la politización en torno a las implicaciones de tales desarrollos. En el mismo sentido, McEvoy (2017) usa el concepto de *sistema sociotécnico* para identificar este tipo de proyectos y la necesidad de



regular su desarrollo y operación, fortaleciendo primero las instituciones vinculadas a la planeación y operación de tales sistemas para inhibir eventos de corrupción, sobre todo en países de bajo desarrollo institucional.

Aquí se parte del supuesto de que el gobierno siguió un libreto tecnocrático sin contar con el consenso tecnogerencial y una base social para blindar el proyecto de la politización y disensos públicos. La discusión pública se ha enfocado en los términos de la concesión, las implicaciones financieras para el gobierno y la opacidad en torno al proyecto, dejando de lado las implicaciones de la desalinización como alternativa y la cooperación con San Diego como posibilidad. La construcción de la desalinizadora se ha convertido en un proyecto estratégico y prioritario para Baja California, tanto por su propia condición de disponibilidad de agua, como por el hecho de que es la opción (única) considerada por el gobierno del estado para garantizar el abasto de agua a la población de la zona costa.

El objetivo de este trabajo es visibilizar el carácter estratégico del proyecto de desalinización a la luz del desarrollo de la industria de este tipo de proyectos en las regiones áridas del mundo y las condiciones particulares de Baja California, pero también en el contexto de una conducción política caracterizada por la falta de transparencia y una inadecuada gestión del agua, la cual se ve primordialmente como fuente de ganancia económica. El artículo se basa en una amplia revisión de literatura sobre seguimiento en medios del proceso de aprobación del proyecto.

## LA DESALINIZACIÓN EN AUJE Y LAS CAUTELAS NECESARIAS

Es un hecho que la desalinización de agua como alternativa a una demanda urbana creciente (Arahuetes y Villar, 2017) y la escasez provocada por las sequías prolongadas ya no es una novedad. Se trata de una solución técnica por la cual los gobiernos han optado con mayor frecuencia para enfrentar los problemas de escasez, pero no deja de provocar inquietudes, preocupaciones, debates y opiniones divergentes (Morote *et al.*, 2017), muchas aún relacionadas con los impactos al medio ambiente (Tal, 2017), sea por el agua de rechazo y su descarga al mar con riesgos para la biodiversidad marina o por las emisiones a la atmósfera debido al alto consumo de energía, principalmente de origen fósil. En cuanto a las descargas al mar, las críticas se refieren al agua hipersalina (*brine*) con alta concentración de sal y residuos químicos usados en el proceso de producción, sobre todo en el eslabón de los microorganismos sensibles la alta concentración salina (Meerganz von Medeazza, 2005; García *et al.*, 2007; Lattemann y Hopner, 2008; Drami *et al.*, 2011), aunque se menciona la ausencia hasta ahora de estudios sistemáticos *in situ* para evaluar los impactos de ese tipo de vertidos al mar (García *et al.*, 2007).

Sin embargo, los estudios *in situ* que se han realizado han confirmado que la descarga de aguas de alta concentración de sal y residuos químicos afecta la flora marina y microorganismos como el fitoplancton, sobre todo cuando no hay un diseño adecuado del efluente de descarga con los dispositivos de dispersión para evitar o minimizar el impacto en el área en que se desechan las aguas de rechazo (Loya-Fernandez *et al.*, 2012; Latterman *et al.*, 2010; Dawoud y Mullá, 2012), los cuales aún siguen siendo motivo de preocupación tanto en la construcción, como en la operación de las plantas desalinizadoras. Es decir, no hay evidencias que muestren ausencia de impactos en el ambiente marino a partir de este tipo de descargas. En razón de estos señalamientos es que se plantea que una planta desalinizadora de agua debería cumplir con las regulaciones ambientales y ser rentable en su construcción, operación y gestión, tanto como en los costos asociados y el monitoreo (Berktoy, 2011).

Se ha tendido a destacar las mejoras en la tecnología y de minimizar los impactos en aspectos específicos dentro del proceso de tratamiento, sea como medidas precautorias o como remediaciones, sea que se trate de regulaciones institucionales emitidas por los gobiernos para tratar de prevenir, minimizar o remediar los impactos en los distintos ambientes marinos, terrestres y atmosféricos. Por ejemplo, en Israel, ampliamente reconocido como país pionero en el uso intensivo de esta tecnología y con una de las plantas de este tipo más grandes del mundo, se ha señalado que hasta ahora no se cuenta con evidencias de impactos que afecten las zonas marinas de descarga y difusión de la salmuera o agua de rechazo (Tal, 2017).

En favor del uso de las tecnologías de desalinización se argumenta que se han vuelto mucho más eficientes en cuanto al consumo de energía y tienen la ventaja garantizar el acceso al agua sin depender del ciclo hidrológico (El Saliby *et al.*, 2008), además de que son cada vez más asequibles desde el punto de vista del precio y con una tendencia hacia menores costos (Voutchkov, 2016), aunque es de destacar que el precio al consumidor por metro cúbico de agua desalinizada es muy variable de un país a otro y depende mucho de los estándares que deben cumplir los procesos de tratamiento en relación con medidas preventivas sobre su impacto al medio ambiente y el tipo de energía que usan. En el Mediterráneo español, la tarifa contratada inicialmente estaba entre 0.30 y 0.36 dólares estadounidenses por metro cúbico, en tanto que en las Islas Canarias estaba en un rango de 1.5 a 2 dólares el metro cúbico; en Israel, la tarifa oscila entre 0.95 y 0.89 dólares por metro cúbico; en Argelia, entre 0.57 y 0.78; en Asia van de 0.36 dólares en Singapur, a 1.03 dólares en India; en Australia, 0.89 dólares, y en California, entre 3 y 4 (Cosín, 2019).

Al considerar que el 40 por ciento de la población mundial se localiza en las inmediaciones de las zonas costeras (De Andrés y Barragán, 2016), la desalinización de agua del mar es una alternativa que ha logrado aceptación, la cual se expresa en el

creciente número de plantas desalinizadoras que operan en los litorales de diversas regiones del planeta, lo que ha llevado a cuadruplicar el volumen de agua producida en las últimas décadas, principalmente en el Medio Oriente, en el Mediterráneo europeo, Australia y en Estados Unidos<sup>1</sup> (García *et al.*, 2007; Drami *et al.*, 2011; Lattemann y Hopner, 2008).

La tecnología de ósmosis inversa es la más expandida para desalinizar agua y se presume que ha ganado terreno en preferencias por los avances en su eficiencia energética y en costos de producción. Cabe destacar que la desalinización concebida como solución a la escasez de agua deriva de ser una fuente no disputada y que se ha conducido en un marco de arreglos de tipo tecnogerencial (Swyngedow y Williams, 2016) socialmente asimilados, que incluyen las asociaciones público-privadas (APP) como parte de los planes de negocio, sobre todo cuando ha habido mucha crítica y resistencia activa a la gestión privada de los servicios de agua en todas partes; ésta sería una forma de evadir tales resistencias a la participación privada en el sector. Desde la década de 1980 la desalinización, en sus diversas variantes tecnológicas, se ha desarrollado bajo una perspectiva empresarial en todo el mundo (Nair y Kumar, 2013).

Información de la International Desalination Association (IDA) indica que actualmente operan más de veinte mil plantas desalinizadoras en todo el mundo, distribuidas en más de cien países, principalmente en países del Medio Oriente como Arabia Saudita,<sup>2</sup> Emiratos Árabes Unidos e Israel;<sup>3</sup> en el norte de África destacan Libia y Argelia; en el continente europeo, España<sup>4</sup> es el principal país usuario de las tecnologías de desalinización de agua de mar. Este país optó por la desalinización en ciudades del Mediterráneo ante la imposibilidad política de realizar trasvases del norte al sureste o levante, aunque desde la década de 1960 desaliniza agua de mar para uso doméstico en las Islas Canarias (García-Rubio y Guardiola, 2012). A su vez, Australia desarrolló un conjunto de plantas desalinizadoras para enfrentar problemas de escasez debido a las sequías prolongadas que afectaban a sus principales ciudades. Estados Unidos, por su parte, se ha convertido es el principal país con plantas desaladoras de aguas salobres o *brackish water* extraídas del subsuelo; algunas operan en ciudades fronterizas con México, como Donna y El Paso en el estado de Texas. En 2015, se puso en

<sup>1</sup> En este país, el agua desalada proviene principalmente del subsuelo (*brackish water*); hay oposición activa del movimiento ambientalista a las plantas desalinizadoras de agua de mar, además de regulaciones muy estrictas para su operación.

<sup>2</sup> En Arabia Saudita, cuatro de cada cinco litros de agua que consume son producidos por desaladoras, es decir, el 80 por ciento del agua que consume su población.

<sup>3</sup> Estos países tienen las plantas desalinizadoras más grande del mundo por su capacidad instalada para la producción de agua por día.

<sup>4</sup> La planta desalinizadora más grande de España se encuentra en Torrevieja, Alicante; no está en operación aún y proyecta producir doscientos cuarenta mil metros cúbicos por día, la mitad para usos urbanos y la otra mitad para usos agrícolas en Murcia y Alicante.

operación la planta desaladora en San Diego, California, la más grande de su tipo en el continente por su capacidad de producción (Fikes, 2015).

Desde una perspectiva más amplia, los impactos ambientales incluyen desde el proceso de construcción de la planta y el entorno de su localización, hasta el movimiento de materiales y ruidos cuando se localizan en las inmediaciones urbanas, así como sus afectaciones al paisaje (Hopner y Wildenberg, 1996), al igual que efectos de la operación de la planta, cuyo proceso de producción implica una demanda considerable de energía, por lo general de origen fósil que se traduce en altas emisiones a la atmósfera de gases de efecto invernadero (*greenhouse gas*), con impacto en el calentamiento de la atmósfera (Lattemann y Hopner, 2008).

Las evaluaciones de impacto de la desalinización en regiones como el Mediterráneo para el caso de Israel y España, y el Mar Rojo, el Golfo Pérsico y Australia, sugieren que lo más importante es que se atienda de manera prioritaria la construcción o reforzamiento de los mecanismos institucionales de carácter regulatorio para gestionar la infraestructura tecnológica y sus resultados, sobre todo en países donde la institucionalidad es débil (McEvoy, 2017). Lo más importante es el desarrollo de capacidades institucionales, lo mismo en las empresas locales de agua (organismos operadores) como en las oficinas de planeación urbana, puesto que la debilidad institucional hace que esos organismos sean susceptibles a la corrupción (McEvoy, 2017; Morote *et al.*, 2017).

## LA DEPENDENCIA DE TIJUANA DEL AGUA DEL RÍO COLORADO

Puede asumirse que el proyecto de una planta desalinizadora para Tijuana y su entorno metropolitano es parte de una política de seguridad hídrica frente a la escasez y los pronósticos que implican reducciones en la disponibilidad de agua en la cuenca baja del Río Colorado. La importancia estratégica del proyecto sólo se entiende a partir de la información sobre las características hidrológicas del estado de Baja California, donde el Río Colorado destaca como principal fuente de provisión de agua para Tijuana y su área metropolitana, e incluso Ensenada, lo mismo que para el Valle de Mexicali como espacio territorial en el que se concentra abrumadoramente la mayor proporción de agua disponible en el estado, tanto de origen superficial como subterránea.

La información oficial señala que Baja California es un estado con precipitaciones pluviales que van de 200 a 300 mm (milímetros) al año en una pequeña porción de su territorio, mientras en el resto del estado llegan a 50 mm (GBC, s. f). Se trata de un territorio con muy baja disponibilidad hídrica, la cual asciende a 3250 Mm<sup>3</sup> (millones de metros cúbicos) y, de éstos, el 88 por ciento se concentra en el Valle de Mexicali,

cantidad de la cual el Río Colorado aporta el 57 por ciento,<sup>5</sup> es decir, 1 681.5 Mm<sup>3</sup> (GBC, s. f.); el resto son aguas subterráneas que provienen de un acuífero reportado por la Comisión Nacional del Agua (Conagua) como sobreexplotado.

En lo que se refiere a Tijuana, el acceso al agua ha sido desde siempre un importante desafío para las autoridades, y por lo menos desde la década de 1960 ya se presentaba como un problema complejo, lo que las llevó a en ese entonces a buscar alternativas para atender la demanda en constante crecimiento (Bustamante, 1999), debido a su dinámica demográfica y el inicio de los programas de industrialización promovidos por el gobierno federal. Ante la insuficiencia de las fuentes locales para cubrir las necesidades de la población, el gobierno del estado, con el apoyo de la federación, inició la construcción del acueducto Río Colorado-Tijuana para transportar el líquido desde el Valle de Mexicali hasta la costa para satisfacer la demanda de la población y la actividad económica de Tecate, Tijuana, durante las siguientes décadas (Rosarito todavía era parte del municipio de Tijuana). El acueducto se empezó a construir en 1975 y empezó a operar en 1982 (CEA, s. f.), justo cuando ya había reclamos y movilizaciones sociales por la carencia de agua en distintas zonas de la ciudad (Negrete, 1990).

Desde que se puso en operación, el acueducto ha sido, hasta la actualidad, la solución a la falta de agua en Tijuana y su entorno metropolitano, pero esta conexión también dio pie a la dependencia de la zona costa del agua del Río Colorado ante la limitada captación que logra la presa "Abelardo L. Rodríguez" dado que, como se ha señalado, se localiza en una subregión caracterizada por un régimen de bajas precipitaciones, en tanto que el acuífero subyacente al Río Tijuana ha perdido importancia debido a la contaminación por vertido de aguas residuales de origen industrial, la pobre infraestructura de drenaje y el descuido de las autoridades de los tres niveles de gobierno. Según la Comisión Estatal del Agua (CEA, 2015), los cuatrocientos cincuenta litros por segundo que están en capacidad de producir requieren tratamiento para separar el hierro y el manganeso que contienen; adicionalmente, se ha perdido capacidad de infiltración al haberse canalizado con concreto los cauces del Río Tijuana y del arroyo Alamar en sus trayectos urbanos, además de que los pozos del acuífero de Rosarito contienen intrusión salina debido a la sobreexplotación de que han sido objeto (CEA, 2015).

En la actualidad, Tijuana y su área metropolitana dependen casi en su totalidad del agua que transporta el acueducto desde el Valle de Mexicali; las fuentes locales, tanto superficiales como subterráneas de agua, juegan un rol marginal, su aporte a las redes de distribución en los últimos años fluctúa entre el 1 y el 5 por ciento. De acuerdo con la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Tijuana (CESPT) (2017), ya en

<sup>5</sup> El aporte de 1 850 millones de metros cúbicos que se reciben en cumplimiento del tratado internacional de 1944 se comparte con Sonora (San Luis Río Colorado).

2014 el 99 por ciento del agua que distribuyó esta comisión provino del Río Colorado y las condiciones no han cambiado. Esta información permite visibilizar también la vulnerabilidad de la zona costa del estado frente a los eventos de sequías y cualquier otro tipo de situación que pudiera afectar la continuidad en la operación del mencionado acueducto; pero, al mismo tiempo, confirma la dependencia que se estableció entre la zona costa de Baja California del trasvase de agua desde el Valle de Mexicali. Por lo tanto, Tijuana y su área metropolitana están fuertemente vinculadas a las decisiones y acciones de política relacionadas con la gestión de la escasez y los efectos de la variabilidad climática en esta cuenca internacional.

### PASADO Y FUTURO DE DESALINIZACIÓN DE AGUA EN ROSARITO

Las decisiones que se han tomado en relación con la construcción de la planta desalinizadora en Rosarito no son ajenas a lo que ocurre en la cuenca del Río Colorado y la forma en que las autoridades de los dos países han acordado para enfrentar las condiciones adversas en cuanto a la disponibilidad de agua para usos público y urbano que incluyen a la población de la zona costa. Las actas 319 y 323 de la Comisión de Límites y Aguas (CILA) no dejan lugar a dudas; en la primera de estas actas se estableció con claridad el acuerdo para construir dos plantas desalinizadoras en la región (Sánchez y Cortez, 2015; Wilder *et al.*, 2016; Mumme *et al.*, 2017). Con sustento en la segunda de estas actas, el presidente de Estados Unidos decretó en agosto de 2019 la contingencia por sequía en la cuenca del Colorado, tomando en cuenta la baja en el caudal que conduce este río internacional y el nivel de agua en el lago Mead (Presa Hoover) en Estados Unidos, como lo establecen las previsiones del Acta 323 de la CILA, lo que obliga a México a un ahorro de agua por cincuenta y un millones de metros cúbicos en el lago Mead, siguiendo la tabla de ahorros acordada en esa acta.

El tema de la desalinización de agua en Rosarito ha estado presente desde hace tiempo, por lo menos en el plano conceptual, y se ha mencionado como una expresión de la cooperación hídrica binacional para beneficio de Tijuana y San Diego (Castro y Sánchez, 2008); como se dijo antes, tanto la Conagua en su portafolio de proyectos prioritarios de las administraciones anteriores, como la misma CILA en el Acta 319, dieron sentido de realidad a la concreción de proyectos de desalinización en esta parte del país, en respuesta a los problemas que seguridad hídrica relacionados con los cambios en el balance hídrico de la cuenca baja del Río Colorado. La crítica y oposición al proyecto se ha enfocado en la forma en que el gobierno del estado y la Conagua gestionaron el proceso político para la aprobación de la desalinizadora, así como la falta de transparencia sobre la concesión de un contrato que se percibe ventajoso

para la empresa involucrada, sobre todo por la carga para las finanzas estatales que traería a los consumidores, pero también por supuestos o reales conflictos de interés de funcionarios del gobierno. Es decir, los cuestionamientos han sido falta de transparencia en la aprobación de la concesión y no sobre el proyecto como tal, con sus ventajas e implicaciones ambientales de diverso orden.

Por otro lado, la desalinización no es un tema nuevo o ajeno en esta región. Una mirada a los antecedentes y experiencias de desalinización de agua de mar en Baja California conduce a Rosarito, el lugar donde ahora se busca construir el nuevo proyecto y donde ya en la década de 1960 la desalinización para producir agua potable estuvo entre las alternativas propuestas para el abasto regional. En este sentido, el excomisionado de la CILA, Joaquín Bustamante (1999: 404) refiere al respecto que “Se construyó y se puso en servicio la planta desaladora en Rosarito, pero en su operación se presentaron serios y muy frecuentes problemas que durante varios años de servicio demostraron que la planta no constituía una solución económica, práctica o confiable al problema de falta de agua potable para la ciudad”.

Otro autor señala que “en el año de 1970 se puso en operación en la Planta Termoeléctrica de Rosarito, la primera planta desaladora de México, que fue en su tiempo una de las más grandes del mundo, con una capacidad de producción de 320 LPS, 28 350 metros cúbicos por día” (Correa, 2007: 5). Este mismo autor señala que en 2003 el gobierno del estado abortó la propuesta de una empresa gasera internacional para construir un “centro regional de energía” que incluía una planta desalinizadora en Rosarito con capacidad de 859 LPS (Correa, 2007: 25). Como puede verse, en este último caso también los intereses del gobernador en turno jugaron a favor de una empresa que al final concretó el proyecto de la estación de regasificación en las proximidades de Ensenada, con lo cual la propuesta del “centro de energía”, que incluía la producción de agua mediante tecnología de membranas, se quedó en el camino.

En resumen, la escasa disponibilidad de agua dulce por la baja precipitación y la creciente demanda en la región han convertido a la desalinización de agua en una alternativa y, en ese sentido, ha sido un tema latente desde hace tiempo y que nunca se ha descartado del todo en esta parte del país. Ahora, con esta tendencia en la aplicación de este tipo de soluciones tecnológicas y las posibilidades negocio en este campo, la realización de este proyecto empata con cierta urgencia por encontrar soluciones a los problemas de escasez de agua en Tijuana y Rosarito. Sin embargo, es notable que, teniendo la Conagua como eje de su política la gestión integrada de recursos hídricos, no se haya hecho una sola mención de otras medidas para mejorar la eficiencia en la gestión del agua disponible u otras alternativas al desarrollo de este proyecto; nada que se refiera al tratamiento de las aguas residuales, su reuso e incluso su potabilización

como se hace ya en otras ciudades del mundo<sup>6</sup> en lo que se conoce como economía circular del agua, a pesar del problema internacional por el vertido de aguas residuales sin tratamiento que van de Tijuana a las playas de San Diego.<sup>7</sup>

En lo que se refiere a la propuesta en torno al proyecto autorizado en 2017, Mumme *et al.* (2017) comentan que desde 2007 se había proyectado la idea de una planta de desalinización en Rosarito con vínculos hacia el este de San Diego, es decir, con el propósito de exportar agua hacia el distrito de Otay Mesa, y habría llamado la atención de diversos agentes en Estados Unidos interesados en que se liberara agua para usos ambientales y la restauración del delta del Colorado. En 2012, el Otay Water District habría logrado un punto de acuerdo con la empresa NSC mexicana filial de Consolidated Water Company para la compra de cuarenta millones de galones por día, generados a partir de la desalinizadora en Rosarito (Mumme *et al.*, 2017).

El Acta 319 de la CILA, firmada en 2012, incluyó la construcción de dos plantas desalinizadoras entre las medidas de solución ante eventuales reducciones en el caudal disponible del río (CILA, 2012). La misma acta se refiere a proyectos de conservación de agua en zonas agrícolas, de conservación y reuso en zonas urbanas, así como nuevas fuentes de agua, entre las cuales se incluyen las plantas desalinizadoras en el Océano Pacífico y en el Mar de Cortés (Sánchez y Cortez, 2015). Está claro que la opción de un proyecto de desalinización de agua ha sido definida en el marco de un acuerdo binacional que forma parte del tratado internacional que regula la distribución de agua de esta cuenca, aunque el mismo no determine en forma puntual y específica el lugar exacto de su localización, lo cual se entiende que se trata de un asunto interno a decidir por el gobierno de México y las autoridades estatales de Baja California. En el acta mencionada tampoco se hace referencia a la exportación de agua, pero sí al propósito de prevenir impactos por los cambios que afectan la disponibilidad en la cuenca baja del Río Colorado y de caudales para usos ambientales en el delta de éste. Sin embargo, de acuerdo con lo expuesto por Mumme *et al.* (2017), se infiere que las decisiones del gobierno y del congreso estatal no han sido ajenas a los arreglos e intereses en juego en el negocio del agua que ya se había convenido entre el Otay Water District y NSC.

Al respecto, la información de la empresa Consolidated Water, en su portal institucional, refiere que:

<sup>6</sup> Notablemente Windhoek, capital de Namibia, desde 1968, y Singapur en años más recientes (Hartley *et al.*, 2019), pero también en San Diego con el Pure Water Program (City of San Diego, s. f.).

<sup>7</sup> El vertido recurrente de aguas residuales sin tratamiento que ha estado cruzando de Tijuana a San Diego en los últimos años ha llevado a los gobiernos a la firma del Acta 320 de la CILA para resolver el problema, provocado por la deficiente infraestructura de drenaje y la obsolescencia de las plantas de tratamiento de Tijuana, donde el agua residual no se ve aún como recurso disponible y aprovechable por las autoridades mexicanas.



En mayo de 2010, adquirimos una participación del 50 por ciento en NSC Agua, S.A. de C.V. ["NSC"], una empresa mexicana en etapa de desarrollo. Desde entonces, hemos comprado, a través de la conversión de un préstamo que hicimos a NSC, suficientes acciones para elevar nuestra participación en NSC al 99.9 por ciento. NSC se formó para perseguir un proyecto [el "Proyecto"] que abarca la construcción, operación y propiedad minoritaria de una planta de desalinización por ósmosis inversa de agua de mar de cien millones de galones por día que se ubicará en el norte de Baja California, México, y acueductos acompañantes para entregar agua al sistema mexicano de agua potable. Creemos que el Proyecto puede tener éxito debido a la creciente necesidad de un nuevo suministro de agua potable para el área del norte de Baja California, México (Consolidated Water, 2015).

Igualmente, la aprobación de la Ley estatal de Asociaciones Público-Privadas en agosto de 2014, sin oposición política alguna, se había perfilado en relación con el proyecto de la planta desalinizadora en Rosarito y la concesión a una empresa que ya había logrado algún tipo de acuerdo y, por lo tanto, adelantar en el diseño del proyecto de acuerdo con los términos de referencia que se iban a solicitar. Por la forma en que se habían aprobado las propuestas del gobierno, éste no previó que fuera a tener que enfrentar mayor oposición.

El 23 de septiembre de 2016, el gobernador del estado firmó el contrato con la empresa concesionaria y en diciembre del mismo año el congreso del estado aprobó una nueva legislación estatal con el propósito de regular los servicios de agua con una visión privatista que implicaba una subida considerable de las tarifas como forma de garantizar el pago a la empresa concesionaria, lo cual motivó movilizaciones sociales en su contra.

El rechazo social a la nueva ley estatal de aguas obligó al gobierno a abrogarla y buscar otra estrategia política para aprobar el esquema legal bajo el cual el organismo operador de Tijuana y el gobierno del estado debían garantizar el pago<sup>8</sup> del agua producida por NSC en la planta desalinizadora de Rosarito durante treinta y siete años. El Decreto 57 del congreso local que establecía el programa de pagos fue ampliamente cuestionado y motivó recursos judiciales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación por presuntas irregularidades del proceso legislativo (Corpus, 2018).

Desde la perspectiva gubernamental, el proyecto se justifica a partir de la limitada disponibilidad de agua de las fuentes tradicionales en la zona costa del estado y las complicaciones para lograr contratos de largo plazo con los agricultores para la

<sup>8</sup> El monto autorizado por el congreso del estado para pago de agua a la empresa desalinizadora es por 149 312 018 pesos mensuales durante treinta y siete años de la concesión, lo que se traduce en poco más de 67 000 000 000 de pesos.

transferencia temporal de los derechos de agua para Tijuana y Rosarito, en tanto que la desalinización representa “el aprovechamiento de una fuente inagotable de agua” (CEA, 2015). Además, se señala también que, al abastecer de agua a Tijuana y Rosarito con la producción de la planta desalinizadora, se busca restablecer el equilibrio del acuífero de Mexicali. Por lo que se refiere al esquema de inversión mayormente privada para la construcción de la desalinizadora, se hace referencia a la ventaja que representan las condiciones técnicas de su realización y el logro de resultados en menor tiempo (CEA, 2015) y, en cuanto al costo del agua, el ejercicio de la CEA señala que el más bajo corresponde a la desalinización, el cual asciende a 16.61 pesos por metro cúbico.

La perspectiva del gobierno del estado y la Conagua quedó claramente establecida por el propio gobernador, al señalar ante los medios que el proyecto de desalinización bajo el esquema de inversión público-privada era la mejor opción que se había encontrado para solucionar el problema de escasez de agua en Tijuana: “Hace más de tres años, como gobernador, asistí con la autoridad reguladora de agua que es la Comisión Nacional del Agua; ahí nos sentamos a ver de qué forma resolvemos el problema de escasez de agua en Baja California. Trabajamos por más de dos años, llegando a la conclusión de que la forma más eficiente, más efectiva y más sustentable económicamente era a través de inversión público-privada” (Arellano Sarmiento, 2017). En este sentido, es pertinente señalar que la tendencia internacional en el desarrollo de proyectos de desalinización muestra que se trata de un campo dominado por contratos de inversión público-privada bajo concesiones para la construcción-operación e incluso la distribución y cobranza, en una versión del mercado privado de agua, en una nueva fuente que no está sujeta a la disputa de derechos, como ocurre con las fuentes tradicionales.

En cuanto a las manifestaciones contrarias al proyecto, se puede observar que la resistencia y rechazo fueron propiciados por el mismo gobierno en la medida en que se aisló de un conjunto de actores sociales y políticos en el estado,<sup>9</sup> sin lograr un consenso político y social suficiente en apoyo del proyecto. En ese momento, el gobierno del estado ya era abiertamente señalado por la opinión pública a causa de conflictos de interés que favorecían los negocios de cercanos al entorno de los funcionarios involucrados en las decisiones gubernamentales, sobre todo con empresas vinculadas a este proyecto.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Eso explica que incluso personalidades reconocidas dentro del propio panismo bajacaliforniano se hayan manifestado contra el proyecto y en la votación dentro del congreso hubiera oposición del propio partido en el gobierno.

<sup>10</sup> Algunas de las críticas se refieren a vínculos directos de funcionarios del gobierno con empresas constructoras y proveedoras de servicios incluidos en el proyecto.

Swyngedouw y Williams (2016) han argumentado que, aunque los proyectos de desalinización son soluciones de corte tecnocrático, tienden a ser presentados como incontestables, aisladas de los procesos sociopolíticos que implican el conflicto, sin evitar la politización. Se trata de propuestas tecnocráticas que se presentan al amparo de consensos tecnogerenciales construidos en torno a las soluciones técnicas aisladas de los escenarios políticos. El proceso que siguió el proyecto de desalinización en Rosarito responde a ese perfil tecnogerencial, pero el gobierno del estado lo condujo de acuerdo con sus propios intereses y excluyó a otros actores, sin lograr el suficiente consenso político regional en torno a la propuesta.<sup>11</sup>

El proyecto se aprobó en medio de cuestionamientos al proceso, y las implicaciones financieras fueron consideradas onerosas para la hacienda pública estatal. Las críticas han venido de todos lados, incluidas las del exgobernador José Guadalupe Osuna Millán, con reconocida experiencia en la gestión de organismos de agua y con una posición crítica a la propuesta de la desalinizadora, debido a sus costos y falta de una visión integral; ha señalado que debería cancelarse por inviabilidad y replantear el contrato (Rubio, 2019).

Igualmente, el manejo de la comunicación del gobierno hacia la sociedad en relación con los alcances del proyecto fue contradictorio en sus declaraciones a la prensa regional. El ejemplo más notable ha sido la información sobre la venta de agua de la planta desalinizadora al Otay Water District, en San Diego. Mientras que diputados opositores se refrieron a información sobre ese propósito del proyecto, los agentes del gobierno de Baja California siempre lo negaron, y trataron de mantener oculta información en tanto la prensa de San Diego publicaba sobre avances en los permisos para que el Otay Water District pudiera comprar agua de la planta en proceso de autorización en Rosarito. Hay que decir al respecto que el proyecto es explícito en cuanto a ese propósito, y en la página oficial de San Diego Water Authority (SDWA) también aparece información sobre las colaboraciones que se han estado llevando a cabo en lo que ellos consideran un proyecto de cooperación binacional.

Por otro lado, información de la oposición política en el congreso local –citando como fuente a la empresa concesionaria– señala que el contrato del gobierno estatal con Aguas de Rosarito SAPI (empresa creada ex profeso para la firma del contrato pero filial de Consolidated Water) habría quedado sin efecto desde el 31 de diciembre de 2018, ante el incumplimiento del primero en su obligación de contratar las garantías financieras para el pago de servicios a la empresa (Heras, 2019). Adicionalmente, el

<sup>11</sup> Al inicio, el principal apoyo del gobierno estatal estuvo en la dirección general de la Conagua de la administración federal anterior, desde donde se impulsaban los proyectos de infraestructura de servicios de agua al amparo de las APP, pero en marzo de 2015 el director general de ese organismo federal, David Korenfeld, renunció a su cargo, con lo cual el gobierno del estado perdió un aliado importante.

proyecto también ha enfrentado los contratiempos de procesos judiciales en torno a la propiedad accionaria entre los socios de la empresa concesionaria, los cuales han tenido que seguir los tiempos procesales de demandas, suspensiones y fallos propios de las demandas aunque, según ejecutivos de la empresa en México, algunas suspensiones han sido retiradas en favor de la empresa (Linaldi, 2019).

## EL FUTURO DEL PROYECTO DE DESALINIZACIÓN EN ROSARITO

Con todo lo que ha ocurrido en torno a la desalinizadora en Rosarito, el inicio del proyecto entró en un *impasse*, pero no parece haber muchas dudas en cuanto a que tarde o temprano se construirá y el agua producida fluirá también hacia San Diego (Mumme *et al.*, 2017). Es casi normal que este tipo de proyectos experimenten retrasos en su ejecución o se pospongan por tiempo indefinido hasta que logran superar los obstáculos. Tomando como referencia la demanda y las condiciones climatológicas de la cuenca mencionadas arriba, todo apunta a fortalecer la idea de que su construcción seguirá adelante. Es importante tener en cuenta que, aunque el término del ciclo político para gobierno del estado que puso en su orden de prioridad la construcción de la planta desalinizadora se ha cerrado, y corresponderá a una nueva administración gubernamental decidir lo procedente respecto a la concesión y los términos de los contratos, es importante tener en cuenta los antecedentes del gobernador y su relación con los intereses que giran en torno del proyecto.

En efecto, Jaime Bonilla, el gobernador del estado a partir de noviembre de 2019, fungió como director del Otay Water District entre los años 2000 y 2011, de modo que es muy difícil negar el vínculo de interés; es decir, desde el punto de vista del proyecto hay una gran posibilidad de continuidad. Al mismo tiempo, algunos de los diputados locales que más se opusieron en el congreso y presentaron el caso en la Suprema Corte de Justicia han sido reelectos y son parte del partido en el gobierno, el cual también gobierna a nivel nacional. Por lo tanto, sólo la desaprobación federal podría frenarlo, aunque es probable que se obligue a negociar los términos de los contratos con la empresa concesionaria.

La concesión para la construcción y operación ya se otorgó y, aunque controvertida, la autorización se ha hecho en las instancias del gobierno y el Poder Legislativo locales; también se han firmado los contratos que comprometen a la empresa y al gobierno del estado. Tratándose de inversiones con origen en Estados Unidos, la cancelación del contrato y la concesión podría ser complicada porque la empresa concesionaria podría apelar invocando el capítulo de protección de las inversiones del Tratado de Libre Comercio trilateral vigente para América del Norte.

Finalmente, uno de los temas controversiales durante el proceso de aprobación de la concesión fue la posible venta de agua a San Diego. La discusión vertida en medios mostró un manejo de información poco transparente y contradictorio de parte de las autoridades en México, lo que dio lugar a la desconfianza en sectores de la sociedad; sin embargo, vale la pena reflexionar en el marco de las relaciones que se han desarrollado en el contexto binacional y, dentro del mismo, analizar las implicaciones de la venta de agua a la ciudad vecina según los distintos ordenamientos jurídicos que regulan las relaciones bilaterales en materia de agua, comercio y medio ambiente, pero también en un contexto en el que es frecuente hablar de la integración transfronteriza y regional, aunque no hay experiencias internacionales de mercados transfronterizos de agua para abastecer ciudades al otro lado de la frontera internacional.

Visto desde una perspectiva de cooperación hay que tener presente que Tijuana tiene una conexión de emergencia para acceder al agua de San Diego, al amparo de acuerdos renovados en el seno de la CILA y desde 2019 ha habido al menos tres envíos de agua solicitados por el organismo operador de Tijuana; se trata de volúmenes que se descuentan de las entregas en Mexicali y, por lo tanto, no forman parte de un mercado transfronterizo de agua. Al mismo tiempo, como lo han señalado Mumme *et al.* (2017), comercializar el agua en su estado natural a través de la frontera internacional no resulta sencillo debido a las restricciones impuestas por los distintos tratados que rigen las relaciones entre los dos países en el contexto fronterizo. Un tema latente al respecto se refiere a la necesidad de discutir un marco normativo con estándares de calidad ambiental para los dos lados de la frontera, sujetos a la verificación mutua. Su importancia radica en las implicaciones que las plantas desalinizadoras tienen en los distintos tipos de ambientes (marinos, terrestres y atmosféricos), incluido el hecho de que, aun con origen distinto, el agua que se introduzca al sistema de distribución de las ciudades se integra a las cuentas de los volúmenes que de una u otra forma se van a integrar a las cuencas incluidas en el tratado internacional de 1944, así sea como aguas residuales.

## CONCLUSIÓN

El proyecto aprobado para una planta desalinizadora de agua de mar en Rosarito, en respuesta a la escasez de agua que experimenta la zona costa de Baja California, parece insertarse en la tendencia internacional que ha tenido el desarrollo de este tipo de proyectos en zonas áridas con litoral. Se trata de un proyecto que se ha venido perfilando desde hace tiempo y sobre el cual hay interés en México y en Estados Unidos, lo que da fuerza a la posibilidad de su ejecución; sin embargo, la falta de consenso sobre

los términos de la concesión y la carga financiera para el gobierno del estado han retrasado el inicio de la construcción y entrada en operación de la desalinizadora que está aprobada y no se ha cancelado. La dependencia tan alta de Tijuana y su área metropolitana del agua del Río Colorado, conducida a través del acueducto desde el Valle de Mexicali situado a ciento ochenta kilómetros, y la condición de escasez impuesta por la climatología en la cuenca de este río sobre el cual hay un decreto de contingencia a partir de agosto de 2019, agregan importancia estratégica a la desalinizadora.

En este punto es importante destacar la pertinencia de las recomendaciones de algunos autores para priorizar la construcción de marcos institucionales que regulen este tipo de proyectos tecnológicos, con objeto de que sean incluyentes y se transparenten los procesos, lo cual evitaría la corrupción y prevendría daños ambientales (McEvoy, 2017). En este caso, la forma en que se concibió el proyecto y se condujo el proceso de aprobación responde al perfil tecnocrático que privilegia la legitimidad técnica y el consenso de élites técnico-financieras sobre las de orden social para la toma de decisiones, es decir, un proceso tecnogerencial tal como lo conceptualizan Synge-dou y Williams (2016), y el resultado hasta ahora está a la vista.

Las discusiones en torno a la desalinizadora han dejado de lado los posibles impactos ambientales y las medidas complementarias de tipo adaptativo para hacer más eficiente el uso del agua (Tijuana y Rosarito tienen los consumos por persona más bajos del país), el reordenamiento de las concesiones de agua en el estado y otras que pudieran discutirse de manera abierta. Cabe señalar que nada se ha dicho sobre mejoras en la eficiencia de la gestión o el tratamiento y posible potabilización de las aguas residuales como ya se hace en varias ciudades del mundo, incluso en la ciudad vecina de San Diego a través del Pure Water Program, que busca disminuir la dependencia de esa ciudad del agua del Río Colorado.

Adicionalmente, la posición del gobierno estatal y la Conagua ha sido ambigua en relación con la posibilidad de exportar agua de la desalinizadora a Otay Mesa en San Diego, cuando allá se considera un hecho, y el plan de negocios de la planta en su versión actual abre una vertiente de relaciones de cooperación transfronteriza a través de la exportación de agua potable, algo inusual a nivel internacional y que, en el caso particular, requiere de reformas legales para facilitar ese tipo de operaciones, aunque es muy probable que se logren acuerdos en ese sentido, considerando los intereses que se mueven en ambos lados de la frontera en torno al proyecto.

## FUENTES

ANDRÉS, MARÍA DE y JUAN MANUEL BARRAGÁN

2016 “Desarrollo urbano en el litoral a escala mundial. Método de estudio para su cuantificación”, *Revista de Estudios Andaluces*, vol. 33, no. 1, pp. 64-83.

ARAHUETES, ANA y RUBÉN VILLAR

2017 “Desalination, Strategic and Controversial” (conference paper), *WIT Transactions on Ecology and The Environment*, vol. 216, pp. 61-72, DOI: 10.2495/WS170061.

ARELLANO SARMIENTO, LUIS

2017 “Desalinizadoras APP están ‘palomeadas’ por el gobierno federal: Vega”, *La Jornada*, 22 de septiembre, en <<http://jornadabc.mx/tijuana/22-09-2017/desalinizadoras-app-estan-palomeadas-por-el-gobierno-federal-vega>>, consultada el 5 de marzo de 2018.

BERKTAY, ALÍ

2011 “Environmental Approach and Influence of Red Tide to Desalination Process in the Middle East Region”, *International Journal of Chemical and Environmental Engineering*, vol. 2, pp. 183-188.

BERNARDO, VALERIA, XAVIER FAGEDA y MONTSERRAT TERMES

2015 “Do Droughts Have Long-term Effects on Water Consumption? Evidence from the Urban Area of Barcelona”, *Applied Economics*, nos. 47 y 48, pp. 5131-5146, doi: 10.1080/00036846.2015.1042147.

BUSTAMANTE REDONDO, JOAQUÍN

1999 *La Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos*, Ciudad Juárez, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 605 pp.

CASTRO, JOSÉ LUIS y VICENTE SÁNCHEZ

2008 “Water Management in the San Diego-Tijuana Region: What Lessons Can Be Learned?”, en James Loucky, Donald K. Alper y John C. Day, eds., *Policy Challenges in the Pacific Regions of North America Transboundary*, Calgary, Al., University of Calgary Press, pp.171-193.

CITY OF SAN DIEGO

- s. f. "Pure Water San Diego", en <<https://www.sandiego.gov/public-utilities/sustainability/pure-water-sd>>, consultada el 28 de mayo de 2020.

COMISIÓN ESTATAL DE SERVICIOS PÚBLICOS DE TIJUANA (CESPT)

- 2017 "Resumen gerencial de datos básicos e indicadores de gestión", en <[https://www.cespt.gob.mx/Documentos/Transparencia/Art\\_70/70\\_30/30\\_01\\_2017\\_BASICO\\_SINDICADORES\\_GESTION.pdf](https://www.cespt.gob.mx/Documentos/Transparencia/Art_70/70_30/30_01_2017_BASICO_SINDICADORES_GESTION.pdf)>, consultada el 15 de noviembre de 2018.

COMISIÓN ESTATAL DEL AGUA (CEA)

- 2015 "Descripción y viabilidad técnica del Proyecto", en <<http://www.ceabc.gob.mx/documents/transparencia/NUEVA%20PLATAFORMA/DESALROS/1.Descripci%C3%B3n%20y%20Viabilidad%20T%C3%A9cnica-ROS.pdf>>, consultada el 12 de mayo de 2018.
- s. f. "Acueducto Río Colorado", en <<http://www.cea.gob.mx/arct.html>>, consultada el 12 de mayo de 2018.

COMISIÓN DE LÍMITES Y AGUAS (CILA)

- 2012 Acta 319 "Medidas interinas de cooperación internacional en la Cuenca del Río Colorado hasta el 2017 y ampliación de las medidas de cooperación del Acta 318, para atender los prolongados efectos de los sismos de abril de 2010 en el Valle de Mexicali, Baja California", en <<http://www.cila.gob.mx/actas/319.pdf>>, consultada el 5 de enero de 2018.

COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA (CONAGUA)

- 2017 "Proyectos estratégicos, de agua potable, drenaje y saneamiento" (Presentación), en <<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/187125/Estrategicos-enero-2017.pdf>>, consultada el 15 de enero de 2018.
- 2015 "Proyectos estratégicos, de agua potable, drenaje y saneamiento" (Presentación), en <<https://www.gob.mx/conagua/documentos/proyectos-estrategicos-28811>>, consultada el 15 de enero de 2018.
- 2012 "Proyectos estratégicos, de agua potable, drenaje y saneamiento" (Presentación), en <<https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2012/07/proyectos-estrategicos-agua-potable-drenaje-saneamiento-conagua2012.pdf>>, consultada el 5 de enero de 2018.



CONSOLIDATED WATER

2015 “Rosarito Project-Mexico”, en <<http://cwco.com/portfolio/mexico/>>, consultada el 4 de abril de 2018.

CORPUS, ALINE

2018 “Van diputados contra la desaladora en BC”, *Reforma*, en <<https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1291738&md5=f9b793086ded1a789c48f6c932669a7b&ta=0dfdbac11765226904c1%E2%80%A6>>, consultada el 2 de septiembre de 2019.

CORREA DÍAZ, FELIPE

2007 “Evaluación de la sustentabilidad en la instalación de plantas desaladoras de agua de mar en la región noroeste de México”, tesis doctoral, Departamento de Ingeniería de Procesos, Universidad de Las Palmas de Gran Canaria, julio, en <<http://oceanologia.ens.uabc.mx/~felipecorrea/ulpgc/introC.htm>>, consultada el 28 de enero de 2019.

COSÍN, CARLOS

2019 “The Evolution Rates in Desalination (Part I)”, en <<https://smartwatermagazine.com/blogs/carlos-cosin/evolution-rates-desalination-part-i>>, consultada el 30 de junio de 2019.

DAWOUUD, MOHAMED A. y MOHAMED M. AL MULLA

2012 “Environmental Impacts of Seawater Desalination: Arabian Gulf Case Study”, *International Journal of Environment and Sustainability*, vol. 1, pp. 22-37.

DRAMÍ, DROR, YOSEF Z. YACOBI, NOGA STAMBLER y NURIT KRESS

2011 “Seawater Quality and Microbial Communities at a Desalination Plant Marine Outfall. A Field Study at the Israeli Mediterranean Coast”, *Water Research* no. 45, pp. 5449-5462.

EL SALIBY, IBRAHIM, YOUSEF H. OKOUR, HO KYONG SHON y KIM IN S.

2008 “Desalination Plants in Australia. Review and Facts”, *Desalination*, no. 247, pp. 1-14.

FIKES, BRADLEY, J.

2015 “Inauguran planta desalinizadora”, *San Diego Union Tribune*, en <<http://www.sandiegouniontribune.com/hoy-san-diego/sdhoy-inauguran-planta-desalinizadora-2015dec25-story.html>>, consultada el 2 de agosto de 2018.

GARCÍA, ESPERANÇA, OLGA INVERS, MARTA MANZANERA,

ENRIC BALLESTEROS y JAVIER ROMERO

2007 “Impact of the Brine from a Desalination Plant on a Shallow Seagrass (*Posidonia oceanica*) Meadow”, *Science Direct*, no. 72, pp. 579-590.

GARCÍA-RUBIO, MIGUEL ANGEL y JORGE GUARDIOLA

2012 “Desalination in Spain: A Growing Alternative for Water Supply”, *International Journal of Water Resources Development*, vol. 28, no.1, pp. 171-186, DOI: 10.1080/07900627.2012.642245.

GOBIERNO DE BAJA CALIFORNIA (GBC)

s. f. <[http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/nuestro\\_estado/recursos/hidrologia.jsp](http://www.bajacalifornia.gob.mx/portal/nuestro_estado/recursos/hidrologia.jsp)>, consultada el 15 de junio de 2019.

HARTLEY, KRIS, CECILIA TORTAJADA y ASIT K. BISWAS

2019 “A Formal Model Concerning Policy Strategies to Build Public Acceptance of Potable Water Reuse”, *Journal of Environmental Management*, no. 250, pp. 1-11.

HERAS, ANTONIO

2019 “Desaladora en BC sin respaldo financiero del gobierno”, *La Jornada Baja California*, en <<http://jornadabc.mx/tijuana/13-01-2019/desaladora-en-bc-sin-respaldo-financiero-del-gobierno>>, consultada el 4 de abril de 2019.

HÖPNER, THOMAS y JENS WINDELBERG

1996 “Elements of Environmental Impact Studies on Coastal Desalination Plants”, *Desalination*, no. 108, pp. 11-18.

LATTEMANN, SABINE y THOMAS HÖPNER

2008 “Environmental Impact and Impact Assessment of Seawater Desalination”, *Estuarine Coastal and Shelf Science*, vol. 72, no. 220, pp. 1-15.

LATTEMANN, SABINE, MARÍA D. KENNEDY, JAN C. SCHIPPERS y AMY GARY

2010 “Global Desalination Situation”, *Elsevier* vol. 2, cap. 2, pp. 7-39.

LINALDI, CARLOS

2019 “Desaladora de Rosarito, va: empresa”, *Noticias*, en <<https://cadenanoticias.com/regional/2019/08/desaladora-de-rosarito-va-empresa>>, consultada el 10 de septiembre de 2019.

LÓPEZ, EDUARDO

- 2019a “La planta desaladora, tema que se partidizó: López Nogales”, *El Imparcial*, en <<https://www.elimparcial.com/sonora/sonora/La-planta-desaladora-tema-que-se-partidizo-Lopez-Nogales-20190329-0094.html>>, consultada el 20 de agosto de 2019.
- 2019b “Desaladora fue un tema de pesos y centavos: Búrquez”, *El Imparcial*, en <<https://www.elimparcial.com/sonora/hermosillo/Desaladora-fue-un-tema-de-pesos-y-centavos-Burquez-20190330-0098.html>>, consultada el 20 de agosto de 2019.

LOYA-FERNÁNDEZ, ÁNGEL, LUIS MIGUEL FERRERO-VICENTE, CANDELA MARCO-MÉNDEZ, ELENA MARTÍNEZ-GARCÍA, JOSÉ ZUBCOFF y JOSÉ LUIS SÁNCHEZ-LIZASO

- 2012 “Comparing Four Mixing Zone Models with Brine Discharge Measurements from a Reverse Osmosis Desalination Plant in Spain”, *Desalination*, no. 286, pp. 217-224.

McEVOY, JAMIE

- 2017 “Can the Adoption of Desalination Technology Lead to Aquifer Preservation? A Case Study of a Sociotechnical Water System in Baja California Sur, Mexico”, *Water*, vol. 7, no. 10, pp. 5224-5238.

MEERGANZ VON MEDEAZZA, G.L.

- 2005 “‘Direct’ and Socially-induced Environmental Impacts of Desalination”, *Desalination*, no. 185, pp. 57-70.

MOROTE, ÁLVARO-FRANCISCO, ANTONIO-MANUEL RICO y ENRIQUE MOLTÓ

- 2017 “Critical Review of Desalination in Spain: A Resource for the Future?”, *Geographical Research*, vol. 55, no. 4, pp. 1-12.

MUMME, STEPHEN P., JAMIE McEVOY, NICOLAS PINEDA y MARGARET WILDER

- 2017 “Shipping Water Across the US–Mexico Border: International Governance Dimensions of Desalination for Export”, *Water International*, DOI: 10.1080/02508060.2017.1373320.

NAIR, MAJULA y DINESH KUMAR

- 2013 “Water Desalination and Challenges: The Middle East Perspective. A Review”, *Desalination and Water Treatment*, vol. 51, nos. 10-12, pp. 2030-2040, DOI: 10.1080/19443994.2013.734483.

NEGRETE, JOSÉ

1990 “Agua y conflicto en Tijuana 1979-1990” (ponencia), Primer Seminario Inter-no de El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C.

POMBO, ALBERTO

2015 “Adaptaciones tecnológicas en el manejo del agua y sus consecuencias en la población de la región agrícola de San Quintín, Baja California”, en Hugo Riemann, coord., *El agua en la región agrícola de Camalú-El Rosario, Baja California. Un recurso sobreexplotado con repercusiones sociales y ambientales*, Puebla, Red Nacional de Investigación Urbana, pp. 81-94.

POMBO, ALBERTO, AURORA BRECEDA y ALBA VALDEZ ARAGÓN

2008 “Desalination and Wastewater Reuse as Technological Alternatives in an Arid, Tourism Booming Region of Mexico”, *Frontera Norte*, vol. 20, no. 39, pp. 7-32.

RUBIO, DANIEL ÁNGEL

2019 “Desaladora no es viable, dice Osuna”, *El Sol de Tijuana*, en <<https://www.elsoldetijuana.com.mx/local/desaladora-no-es-viable-dice-osuna-3371132.html>>, consultada el 10 de octubre de 2019.

SÁNCHEZ-MUNGUÍA, VICENTE y ALFONSO A. CORTEZ-LARA

2015 “Minute 319 of the International Boundary and Water Commission between the U.S. and Mexico. Colorado River Binational Water Management Implications”, *International Journal of Water Resources Development*, vol. 31, no. 1, pp. 17-27.

SWYNGEDOUW, ERIK y JOE WILLIAMS

2016 “From Spain’s Hydro-deadlock to the Desalination Fix”, *Water International*, vol. 41, no. 1, pp. 54-73.

TAL, ALON

2017 “The Evolution of Israeli Water Management: The Elusive Search for Environmental Security”, en Jean Axelrod Cahan, ed., *Water Security in the Middle East*, Nueva York, Anthem Press, pp. 125-143.

2011 “The Desalination Debate—Lessons Learned Thus Far, Environment”, *Science and Policy for Sustainable Development*, vol. 53, no. 5, pp. 34-48, DOI: [doi.org/10.1080/00139157.2011.604009](https://doi.org/10.1080/00139157.2011.604009).

VOUTCHKOV, NIKOLAY

2016 “Desalination-Past, Present and Future”, en <http://iwa-network.org/author/nikolay-voutchkov> , consultada el 30 de noviembre de 2018.

WILDER, MARGARET O., ISMAEL AGUILAR-BARAJAS, NICOLAS PINEDA-PABLOS,  
ROBERT G. VARADY, SHARON B. MEGDAL, JAMIE McEVOY, ROBERT MERIDETH,  
ADRIANA ZÚÑIGA-TERÁN y CHRISTOPHER A. SCOTT

2016 “Desalination and Water Security in the US–Mexico Border Region: Assessing the Social, Environmental and Political Impacts”, *Water International*, vol. 41, no. 5, pp. 756-775.

# Movilidad humana y educación en las Américas

## Human Mobility and Education in the Americas

SILVIA NÚÑEZ GARCÍA\*

### INTRODUCCIÓN

El cierre de este dossier ha coincidido con la propagación a nivel global del Covid 19, que suma más de quince millones de personas infectadas y más de seiscientos mil defunciones (Johns Hopkins University, 2020). Con impactos aún impredecibles en las esferas económica, social, política y cultural, la pobreza va en aumento –se estima que entre cuarenta y sesenta millones de personas en el mundo enfrentarán extrema indigencia (UNDP, 2020)–, al mismo tiempo que migrantes y refugiados han visto minadas sus expectativas, por lo que requieren mayor protección.

La mención anterior es un imperativo ético, a la par que abre la posibilidad de subrayar la importancia de la *movilidad humana* en el grupo de artículos que aquí se introducen dado que, en su mayoría, el análisis cruza por las condiciones de pobreza de diversos actores, o bien por el factor educativo.

Así también, la educación deviene en elemento estratégico –pues debe ser guiado e implementado en un determinado tiempo y espacio–, y se convierte en clave para que los migrantes tengan acceso a la movilidad social ascendente, lo cual favorecería su proceso de integración a la sociedad receptora.

La propia definición de *movilidad humana* de la Organización Internacional para las Migraciones refiere a “la movilización de personas de un lugar a otro en ejercicio de su derecho [humano] a la libre circulación” (OIM, 2012), lo que constituye un concepto incluyente que, al dar cabida a procesos diversos y complejos, como los esbozados en los casos de estudio que aquí se integran,<sup>1</sup> enmarca también su riqueza multidisciplinaria.

\* Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), Universidad Nacional Autónoma de México, <silnugar@yahoo.es>.

<sup>1</sup> La definición ampliada de movilidad humana que establece la OIM incorpora los siguientes elementos significativos: “Es un proceso humano: el ser humano es el principal actor del proceso de movimiento o circulación; por ello, es objeto de decisiones públicas o privadas. Es expresión del ejercicio de un derecho humano: la movilidad es la expresión social del ejercicio del derecho a la libre circulación. Es multicausal:

Son seis los artículos que forman este dossier, y tienen mayoritariamente como eje de atención al factor humano –los niños, los migrantes y los trabajadores–, identificado por su vulnerabilidad como denominador común, a lo largo de distintos puntos de la vasta geografía del norte y el sur de las Américas –Oaxaca; Nueva York; Salta, Argentina y Bolivia. Los que colaboramos en este esfuerzo, asumimos el desafío de trascender fronteras y regiones, buscando que los lectores valoren el contrastar lecturas, conocimientos y posiciones para ser capaces de ratificar o reorientar aquello que hace de un trabajo especializado parte de un *habitus*, que en ocasiones limita la libertad de expresión de saberes diferenciados.

Antes de entrar en materia, es obligado agradecer a todos y cada uno de los ocho colegas de distintas nacionalidades que participan como autores en este compendio, pues su dedicación y empeño en este esfuerzo colectivo nos ayudan a que *Norteamérica, Revista académica*, tienda más puentes que favorezcan la interlocución de muchos estudiosos interesados en comparar nuestra región con otras más, buscando también estimular un diálogo más directo y fecundo en las Américas sobre temas de absoluta prioridad, como lo son la movilidad humana y la educación.

El texto inicial es de Marta Rodríguez-Cruz, mismo que conlleva una valiosa crítica a los mecanismos implementados por México para atender las necesidades de educación de los menores de edad que no hablan español, a propósito de la repatriación forzada o voluntaria de sus padres desde Estados Unidos. Centra sus observaciones etnográficas en Oaxaca –una entidad federativa donde la pobreza prevalece en el 66.4 por ciento de la población, mientras que el 7.5 por ciento de los niños entre tres y quince años no asisten a la escuela (Murat, 2019)–; la autora advierte que las políticas de aceptación y acceso al sistema educativo mexicano son insuficientes para atender las necesidades de una población infantil que inició su escolarización en inglés. Rodríguez-Cruz habla de un sistema educativo incluyente-excluyente, que no beneficia la adaptación de los niños ni mucho menos su integración a un contexto sociocultural distinto, circunstancia que queda manifiesta por el bajo rendimiento y la tendencia hacia la deserción de este grupo de escolares. Sin embargo, destaca también lo propositivo del artículo, al sugerir una alianza de los gobiernos de México y Estados Unidos para echar a andar un programa educativo especial, que beneficie a este grupo de niños y jóvenes, muchos de los cuales ostentan la doble nacionalidad.

Para armonizar la riqueza de contenidos de este conjunto de colaboraciones, Victor Toledo nos refiere a la condición de vulnerabilidad de los niños de Salta, Argentina.

---

los motivos que llevan a una persona a movilizarse son variados: laborales, económicos, educativos, forzados o voluntarios, recreativos, etc. Intencionalidad de permanencia: la persona en movilidad puede tener la intención de permanecer en el lugar de destino por períodos cortos o largos. El cruce de límites: este proceso implica el desplazamiento entre límites o divisiones geográficas o políticas” (OIM, 2012).

Su argumento se desarrolla a partir del severo impacto que la pobreza tiene en su desempeño escolar, asentando cifras críticas que nos alertan respecto a que el 32 por ciento del total de la población de su país se ubicaba bajo la línea de pobreza en 2018, añadiendo que en la región del noroeste argentino (NOA), la provincia de Salta cuenta con el 28 por ciento de los asentamientos, en donde la pobreza y la indigencia superan la media nacional.

Según el Índice de Desarrollo Humano (UN, 2019), Argentina ocupaba la posición 48 a nivel internacional, pues registraba un promedio de escolaridad de 10.6 años. Esta cifra adquiere una dimensión de profundidad cuando Toledo menciona que, si bien su país cuenta con el 100 por ciento de los niños escolarizados, la baja motivación para asistir a la escuela que se detecta en los hogares vulnerables –por hacinamiento, carencia de servicios, bajo nivel de escolaridad del principal proveedor, presencia de trabajo infantil, etc.– llega al 72 por ciento a nivel nacional, y en Salta al 68 por ciento.

En busca de alternativas que beneficien una educación de calidad para los menores, el autor subraya que las métricas que nutren las políticas sociales argentinas requieren, entre otras cosas, romper con el círculo de insuficiencia y desarticulación, y también del desarrollo de mayores capacidades por parte de las organizaciones sociales, las cuales, para ser más efectivas, deben concurrir con aquellas del Estado.

Por otra parte, el artículo “Migrantes bolivianos en barrios populares de la Ciudad de Salta” nos presenta la oportunidad de establecer algunos paralelismos con la región fronteriza México-Estados Unidos, toda vez que dicha provincia argentina se convirtió en un polo de atracción de trabajadores agrícolas desde el siglo XIX. Un punto adicional sorprende al reconocer que Estados Unidos y la República Argentina comparten una característica común en el Continente Americano, pues ambos países cuentan con la mayor concentración de población inmigrante en los hemisferios norte y sur, respectivamente. Las psicólogas Paula Ulivarri y Amelia Clark –responsables de esta investigación cualitativa– se concentran en un universo de doscientos veinte hogares, de los cuales el 11 por ciento corresponde a familias de migrantes bolivianos. Sus observaciones apuntan las circunstancias de vulnerabilidad socioeconómica y de discriminación étnica y cultural de este grupo, lo que nos reitera que en Argentina aún predomina un racismo estructural que estigmatiza por igual a migrantes, indígenas y afrodescendientes (Bermejo, 2020). Derivadas de esta reflexión se pueden desprender preguntas como ¿qué características tiene la interacción en el trabajo de los migrantes bolivianos con sus pares argentinos?, ¿cómo se resuelven las diferencias étnicas, raciales o culturales en los barrios argentinos donde impera la precariedad? Ambos cuestionamientos podrían incentivar a las dos colegas en las fases sucesivas de su valioso proyecto.



En busca de un diálogo entre los diversos contenidos de este dossier, considero que la aportación de Beltrán Roca Martínez y Pilar Pinto Buzón, intitulada “Educar desde la interseccionalidad: recepción de una película en un centro de trabajadores”, da pautas interesantes para la socialización y concientización de los trabajadores migrantes de origen latinoamericano en Nueva York, mismas que podrían servir de referencia en otras latitudes.

En el espacio del citado centro, los inmigrantes de bajos ingresos generan vínculos de solidaridad y empatía por medio de distintas actividades, una de las cuales se desarrolla a partir de un cine-debate, cuyo propósito les permite identificar sus condiciones de opresión e injusticia. Con la orientación de los activistas, uno de los objetivos principales de este núcleo es la educación de los trabajadores mediante fórmulas que van más allá de lo convencional. Se busca beneficiarlos con el reconocimiento del valor agregado de un entorno de relaciones laborales interétnicas, además de estimular la formación de capital social entre los miembros del grupo.

Resta atender ahora sólo dos de los trabajos que componen este conjunto, cuya característica común es que estudian procesos de integración en la región sur de las Américas. En el caso del Mercado Común del Sur (Mercosur), Melisa Languasco destaca la variable migratoria de este acuerdo, mientras que Martín A. Rodríguez alude a las características de la cooperación educativa del proceso de integración subnacional de la Zona de Integración del Centro Oeste Suramericano (Zicosur).

Languasco refiere al hecho de que el Mercosur contempla una ambiciosa visión para afianzar la libre movilidad de las personas, dando preferencia a la problemática laboral y pretendiendo escalar gradualmente a la ciudadanía comunitaria. Recordemos primero que este instrumento contempla a Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Venezuela, sumando a Bolivia en proceso de adhesión.

El artículo señala que dicha integración estipula la libre residencia para las personas provenientes de cualquier país miembro, por lo que los migrantes y sus familias debieran contar con los mismos derechos y libertades civiles, sociales, económicas y culturales que los nacionales. Pero en los hechos subsisten serios problemas por la complejidad intrínseca de cada país y las asimetrías económicas, institucionales y técnicas entre ellos.

Una propuesta sería investigar los paralelismos entre lo que menciona Languasco en torno a que la política migratoria común del Mercosur es aún una meta secundaria, y el estado de continuidad que se ha dado a la migración de profesionales y ejecutivos de negocios en el tránsito del TLCAN al T-MEC circunscribe a una regulación selectiva y excluyente (USCIS, 2020).

Continuamos con el texto de Martín A. Rodríguez, quien inicia mencionando que la Zicosur tiene como objetivo central integrar a una amplia región del centro-

oeste sudamericano, cuya especificidad consiste en un proceso de complementación económica, comercial y cultural de entidades subnacionales, que en total suman una población mayor a setenta millones, localizada en algunas regiones de Brasil, Bolivia, Argentina, Chile y Perú, además de la totalidad de los territorios del Paraguay y el Uruguay (Zicosur, 2020). El autor decanta la importancia que la cooperación educativa tiene para este marco de integración, reconociendo que las alianzas entre las instituciones de educación superior y la movilidad de estudiantes, científicos y docentes es esencial para potenciar el desarrollo y la competitividad de la región a nivel internacional, observando al mismo tiempo la relevancia de la generación de capital social en esta red de vínculos asociativos. Advierte, sin embargo, que persisten grandes retos, pues la dimensión de la propia Zicosur es muy amplia, al igual que el número de actores involucrados, de cara a la ausencia de compromiso de muchos de ellos y a la prevalencia de fondos insuficientes.

Para concluir, es necesario extender un reconocimiento particular a todos los compañeros y amigos de la Universidad Católica de Salta, Argentina, que dieron los primeros pasos para establecer una estrecha colaboración académica con el CISAN de la UNAM, y que con este dossier fructifica en los hechos. Mi aprecio a José Luis Valdés Ugalde, editor en jefe de esta importante revista; a Silvia Maldonado, editora, y a Juan Carlos Tarriba, editor asistente.

La utilidad y el interés que encuentren los lectores en este dossier será la recompensa para todos los involucrados en su elaboración.

## FUENTES

BERMEJO, LORENA

2020 “Un racismo estructural, muchas veces invisibilizado”, *Página 12*, 8 de junio, en <<https://www.pagina12.com.ar/270944-un-racismo-estructural-muchas-veces-invisibilizado>>, consultada el 20 de junio de 2020.

JOHNS HOPKINS UNIVERSITY

2020 *Covid-19 Map*, en <<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>>, consultada el 22 de julio de 2020.

MURAT, ALEJANDRO

2019 “¿Cómo han logrado reducir la pobreza en Oaxaca, México?” (entrevista), en *Dimensiones, Red de Pobreza Multidimensional (MPPN)*, no. 8, 3 de diciembre, en <<https://mppn.org/es/entrevista-oaxaca-mexico/>>, consultada el 12 de junio de 2020.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM)

- 2012 “Módulo de capacitación para una gestión fronteriza integral que garantice los derechos humanos de las personas en movilidad y combata la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes”, *Gestión fronteriza integral en la Subregión Andina*, Módulo II Movilidad Humana, Lima, OIM/Comisión Andina de Juristas, pp. 17-18, en <[https://documentop.com/modulo-ii-movilidad-humana-oim\\_59f3e8681723dd944f125746.html](https://documentop.com/modulo-ii-movilidad-humana-oim_59f3e8681723dd944f125746.html)>, consultada el 20 de julio de 2020.

UNITED NATIONS

- 2019 *Human Development Index*, en <<http://hdr.undp.org/en/content/2019-human-development-index-ranking>>, consultada el 18 de julio de 2020.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM (UNDP)

- 2020 “Brief # 2: Putting the UN Framework for Socio-economic Response to Covid-19 into Action: Insights”, *Socio-economic impact of Covid-19*, junio, en <<https://www.undp.org/content/undp/en/home/coronavirus/socio-economic-impact-of-covid-19.html>>, consultada el 19 de julio de 2020.

U.S. CITIZENSHIP AND IMMIGRATION SERVICES (USCIS)

- 2020 *TN-NAFTA Professionals*, en <<https://www.uscis.gov/working-united-states/temporary-workers/tn-nafta-professionals>>, consultada el 18 de julio de 2020.

ZONA DE INTEGRACIÓN DEL CENTRO OESTE SURAMERICANO (ZICOSUR)

- 2020 *Zona de Integración del Centro Oeste de América del Sur*, en <<http://zicosur.co/zona-de-integración/>>, consultada el 15 de julio de 2020.

# U.S. Students in Mexican Schools, Gaps and Challenges for Inclusion. Ethnographic Contributions from Oaxaca, Mexico

## Estudiantes estadounidenses en escuelas mexicanas: brechas y desafíos para la inclusión. Contribuciones etnográficas de Oaxaca, México

MARTA RODRÍGUEZ-CRUZ\*

### ABSTRACT

This article analyzes the enrollment of U.S.-born minors of Mexican origin in schools in the state of Oaxaca, one of the Mexican states most affected by the return of Mexican migrants due to the Trump administration's tightened immigration policy. The results presented in this study have been obtained through a qualitative methodology using the techniques of participant and non-participant observation, interviews, discussion groups, and documentary analysis. The target population is made up of U.S. students between 12 and 17 years of age enrolled in middle and high schools. The findings show the presence of different elements of exclusion such as the absence of diagnostic tests and programs for teaching Spanish and for leveling study content learning. This means that these children go through differentiated school trajectories due to their immigration status, which causes social and educational exclusion and has important consequences for their present and future lives.

**Key words:** migrant childhood, exclusion, school, differentiated school circuits, United States, Mexico.

### RESUMEN

Este artículo analiza a las minorías nacidas en Estados Unidos de origen mexicano una vez que han regresado a inscribirse en escuelas del estado de Oaxaca, uno de los más afectados por el retorno de migrantes debido al endurecimiento de la política inmigratoria de la administración de Trump. Los resultados que se presentan en este estudio se han obtenido usando una metodología cualitativa por medio de técnicas de observación participante y no participante, entrevistas, grupos de discusión y análisis documental. La población muestra se obtuvo de estudiantes estadounidenses entre los doce y los diecisiete años de edad inscritos en escuelas de enseñanza media y preparatoria. Los hallazgos muestran la presencia de diversos elementos de exclusión,

\* Institute of Anthropological Research, National Autonomous University of Mexico (UNAM), Mexico City, Mexico. Postdoctoral Fellowship Program at UNAM. Scholar of the Institute of Anthropological Research, advised by Dr. María Cristina del Pilar Oehmichen Bazán; [marta.cruz.rodriguez@gmail.com](mailto:marta.cruz.rodriguez@gmail.com).

como la ausencia de exámenes diagnósticos, programas para enseñar español y para atender la nivelación del aprendizaje. Esto significa que esos jóvenes tendrán trayectorias escolares diferenciadas debido a su estatus migratorio, lo que causa exclusión educacional y tiene importantes consecuencias en sus vidas presentes y futuras.

**Palabras clave:** niñez migrante, exclusión, escuela, circuitos escolares diferenciados, Estados Unidos, México.

## INTRODUCTION

The toughening of U.S. immigration policy during the Trump administration (2017-present), accompanied by an openly nativist and anti-immigrant discourse that specifically attacks Mexicans, encourages the dynamics of Mexicans' return from the United States to their country of origin (Aguilar, 2017; INM, 2017, 2018). While the return is a multi-causal phenomenon (Valdéz et al., 2018: 8) involving economic crisis, lack of documentation to live or work in the United States, the militarization of borders, reunification, and deportation, at present, deportation and the risk of experiencing it are among the main causes of the return of the Mexican population (Aguilar, 2017; Jacobo and Cárdenas, 2018).

The state of Oaxaca, located in southwestern Mexico and one of the traditional sources of migrants to the United States, is one of the most affected by forced return. In the cases studied, the reasons for this return lead us to speak of the United States in its current context for immigrants as a country of expulsion and flight. Forced returns by deportation, as shown here, make the United States a country of expulsion. Our ethnographic records show that these deportations have been mainly due to document irregularity, whereby the immigration police intercept the subjects in the workplace or even at home due to the infraction of a law, mainly the one prohibiting drunk driving and/or without the corresponding license and with a minor aboard.

Although the highest rates of forced returns of Mexicans were recorded during Obama's administration (2009-2017), according to figures from the National Migration Institute, under Trump forced returns increased between 2017 and 2018. The available figures indicate that 190,277 Mexicans were deported from the United States in 2018, 18 502 of whom were migrants from Oaxaca. This places Oaxaca in second place at the national level, trailing only the state of Guerrero, which recorded 21 379 deportations for the same year (INM, 2018).

On the other hand, the returns recorded for fear of deportation lead us to speak of the United States as a country of flight. In the cases studied, the situation of documentary irregularity has precipitated returns for fear of being deported, as well as for the

fear of the consequences that deportation has for migrants. Among them are the dis-possession of all material goods and the express prohibition of entering the United States for a period of up to 10 years. Therefore, this type of return is also involuntary.

But, in addition to its magnitude and the involuntary nature of most returns, what makes the current return flow different is the prevalence of children and youth (Jacobo, 2014: 77-78). It is, therefore, a transgenerational return in which migrants do not return alone to their country of origin, but do so with their children (Durand, 2004: 105). The children of these returned migrants may have two types of migratory status, and they cross two different educational itineraries to develop their inclusion in the society of destination and return, respectively, through the school (Ocampo, 2014; Zúñiga, 2013; Zúñiga and Hamann, 2006; Zúñiga, Hamann, and Sánchez, 2008). In the first place are those who were born and began their schooling in Oaxaca and then migrated with their parents to the United States, where they went to a new school, and have now returned to Oaxaca, where they try to continue their education. These are returned minors. In contrast, some children have taken a path that, while not new, is emerging as a consequence of this toughening of U.S. immigration policy: children with Mexican parents born in the United States, where they began their schooling and who, following their returned parents, then try to continue it in Oaxaca. These children are not actually returning to Mexico, but are U.S. Americans who have migrated and entered Mexico for the first time.

This article focuses mainly on the children of Mexican parents born in the United States because their return is an important, emerging, complex phenomenon, especially regarding the process of school inclusion in Oaxaca and the mechanisms of exclusion. My objective is to explore and analyze the characteristics of the school itineraries that these children follow in the state of Oaxaca, show how their parents' forced return directly impacts them, causing a "forced school insertion" in Mexico, and to examine its consequences. I hope that this study will make their situation more visible and contribute to its improvement.

After this introduction, I describe my methodology, examine the theoretical debates and concepts used as background to my study, present my results, and finish by drawing conclusions.

## METHODOLOGY

This study is inscribed in the socio-anthropological tradition of school ethnography (Velasco and Díaz, 1997), which is constructed as a form of representation through a set of strategies, methods, and research techniques (Velasco and Díaz, 1997: 73). The ethnography

developed here was based on the researcher's participation in the life of selected school institutions and that of their socio-educational actors "observing what happens, listening to what is said, asking questions" (Hammersley and Atkinson, 2005: 15).

The ethnographic results I present come out of field work done between 2018 and 2019 in the region of the Central Valleys of the state of Oaxaca.<sup>1</sup> Specifically, the research locus was educational centers in the city of Tlacolula de Matamoros and San Francisco Lachigoló, a town belonging to the homonymous municipality of Tlacolula. These enclaves, located in the center of the state, are recognized as having had one of the greatest movements of migrants from Oaxaca to the United States, who are now returning with their young children because of the Trump administration's toughening anti-immigrant policy.



Source: Developed by the author from Google Maps.

The ethnography in Tlacolula was carried out in the Technology, Industrial, and Services Studies Center 124 (CETIS) and at Technical Middle School 48; and the San Francisco Lachigoló ethnography was developed in the extension unit of CETIS 124 in Tlacolula. The educational CETIS centers both in Tlacolula and San Francisco Lachigoló provide higher secondary education to 428 and 88 students, respectively, aged 15 to 17. Technical Middle School 48 is responsible for teaching middle education to 800 students between the ages of 12 and 14. Forty-two U.S. American students are enrolled in these educational institutions, who come from Chicago, Illinois; Ensenada, New

<sup>1</sup>These are part of the postdoctoral project "Migration and return of migrant childhood from United States to Mexico in the Trump era. Processes and experiences of school (re)insertion in Oaxaca, Mexico," Instituto de Investigaciones Antropológicas, UNAM.

Mexico; Harvard, Massachusetts; Las Vegas, Nevada; Los Angeles, California; San Bernardino, California; Santa Monica, California; and Phoenix, Arizona.

Until the moment of their parents' forced return, these students attended U.S. public schools, where they had studied entirely in English. Outside of school, their lives were fully developed within the linguistic, social, and cultural dynamics of the cities and neighborhoods where they lived. The fact that their parents are from the designated municipalities and communities of Oaxaca has determined the choice of Oaxaca as a place of return. Specifically, the existence of family networks in these places has had a special weight in this choice, since their support is essential for deported adults to initiate multiple reintegration processes in Mexico, mainly work and social.

I developed a qualitative methodology to obtain data in the field, integrating ethnographic research techniques, such as documentary analysis, participant and non-participant observation, semi-structured interviews, and discussion groups. The documentary analysis was applied to the books and school materials the students work with in educational institutions in order to examine their content and detect mechanisms of exclusion. Both participant and non-participant observation followed a structured script aimed at recording exclusionary elements and practices that are integrated in the differentiated school trajectories the migrant minors from the United States go through.

The interviews and discussion groups were based on previously designed questionnaires applied to the research subjects grouped by category (school principals, teachers, and students), with the purpose of analyzing how these subjects live, explain, and interpret their reality. I conducted 55 interviews (3 with principals, 10 with teachers, and 42 with students) and organized five discussion groups (2 with teachers and 3 with students). I complemented the data obtained in the field and contrasted it with an analysis of the specialized literature.

It must be underlined that the application of these techniques has given priority to the voice of migrant minors, subjects usually silenced and invisible in an important migratory phenomenon that is taking place within an international situation as delicate as the current one between United States and Mexico.

## MIGRANT CHILDHOOD, EXCLUSION, AND SCHOOL

Various studies show that in migratory contexts the best path for childhood insertion in the society is education (Gairín, Rodríguez-Gómez, and Castro, 2012; Gandini et al., 2015; Montoya and González, 2015). It is especially important to have adequate access to education and an educational system prepared for the real inclusion



of this population, and one that avoids inequalities. As Pàmies points out (2011), we must not lose sight of the fact that the educational success of migrant children will depend to a large extent on the structure of opportunities presented to them through teaching strategies aimed at their academic progress and an appropriate transition between their previous and current experiences to promote their progressive incorporation into new educational contexts. Frequently, however, research shows that the access migrant students have to school occurs in conditions of inequality, leading to serious exclusion that confers serious disadvantages compared to the non-migrant majority (Bustos, 2016; Castillo, Santa-Cruz, and Vega, 2018; Garreta, 2011; Jacobo, 2014; Jiménez, 2013; Novaro, Díez, and Martínez, 2017; Portes and Rumbaut, 2001; Valdéz, Rivera, and López, 2018).

Several studies point out the different strategies deployed by educational institutions to deal with migrant students (Castillo, Santa-Cruz, and Vega, 2018; Colectivo Ioé, 1999, 2002; Giménez and Malgesini, 2000). In the first of these strategies, the school rejects those considered different, denying access to migrants and hindering their schooling, a direct act of rejection and exclusion (Jiménez, 2013). A second strategy allows migrants access to school, but ignores them by treating them as if they were not culturally and linguistically different and as if they were not in a position of socio-educational inequality (Giménez and Malgesini, 2000). In the third strategy, the school develops compensatory programs and special plans for migrants with the aim of leveling the starting situation of those who, due to their social and cultural condition, are at a disadvantage regarding the acquisition of the social, cultural, and linguistic tools that will allow them to understand and to develop in the society to which they have come. These plans and programs are often only transitional instruments aimed at assimilating these students (Essomba, 2008; Jiménez, 2013), but implying renouncing what Cook (1992), Moll (1997), and Esteban-Guitart and Saubich (2013) call the knowledge, practices, and skills banks, that is, the set of knowledge and experiences acquired during their previous school and life experiences. The fourth strategy involves an approach aimed at promoting a pluralistic education and introduces the cultural contributions of the different migrant groups into the curriculum in what is known as a multiculturalist educational model (Banks, 1995; Díez, 2004; Santos, 2009). Finally, the fifth strategy is based on intercultural education, which draws on the approaches of the pluralistic educational model and links them to the position of unfavorable power in which migrant minorities find themselves (Giménez and Malgesini, 2000). This strategy is aimed at including cultural particularities and suppressing social and power inequalities that affect migrants and other ethnic, social, and cultural minorities (Castillo, Santa-Cruz, and Vega, 2018; Colectivo Ioé, 1999, 2002; Giménez and Malgesini, 2000).

Of the strategies mentioned, the educational institutions studied in Oaxaca apply the second. As explained, it is based on the acceptance of migrants' access to school, but also on ignoring their linguistic, social, and cultural differences and the needs derived from them (Giménez and Malgesini, 2000). This is what Gentili (2007, 2009) calls inclusive exclusion, defined by the author as the process

whereby the mechanisms of educational exclusion are recreated and assume new physiognomies, within the framework of inclusion dynamics or institutional insertion that ends up being insufficient or, in some cases, innocuous in reverting the processes of isolation, marginalization, and denial of rights that are involved in any process of social segregation, inside and outside educational institutions. (2009: 33)

The mechanisms of exclusion have recently been reformulated and camouflaged behind presumably inclusive policies that, in theory, advocate for the universalization of the right to education, as well as for its free and compulsory character, but in practice these policies continue to cause the exclusion of diversity in general, and of migrant children in particular. Exclusion can be understood as Gentili does in his analysis of the multidimensionality of exclusion processes in the educational field (2009: 34-35), that is, as a social relationship and not a position occupied in the institutional structure of a given society, so that "those excluded from the right to education not only stay out of school, but also are part of a set of relationships and circumstances that distance them from this right, denying it or attributing it to them in a restricted, conditioned, or subordinate manner" (Gentili, 2009: 34-35).

It should also be stressed that the universality of the right to education can lead to the false conclusion that, if access to education is a right that is already universalized, then failure in school is an individual failure and not a failure of the education system, which, in this case, is not prepared to accommodate a growing migrant population from the United States. This also hides the unwritten rule that, in view of the system's inability to include and not exclude migrant students, it is the students who must adapt to the school and not the school to them.

Mexico's Constitution (Art. 30, 1917) recognizes that everyone has the right to receive compulsory education—from basic education to high school—, but is the right to education fulfilled by simple access to a school? I agree with Torres (2006) when she states that the right to education implies the right to a good education. This means taking into account the conditions, pedagogical models, and elements that are part of the teaching-learning processes for all students. Torres also emphasizes that the right to education is not access only to education, but to learning; the challenge is "to build learning societies, in which the basic learning needs of all its members are met

and expanded" (Torres, 2006) and not just the needs of the majority versus those of a minority.

Access to schooling therefore does not guarantee the right to education (Tomaševski, 2004; Torres, 2006). We have to see what happens in a school that receives the students unequally, based on certain attributes, such as, for example, their immigration status. As Gentili notes, more opportunities exist today to access schools than decades ago, but "the forms of educational exclusion and the denial of school opportunities to those who, being within the system continue to have their right to education denied, have become more complex and diffuse" (2009: 44).

The rhetorical and politically correct discourse of diversity, inclusion, and equal opportunities used in public policies, educational systems, and schools is not a guarantee of their effective exercise. On the contrary, compared to the level of discourse, practice reveals the serious difficulties of inclusion and the strong exclusion processes facing migrant students, even when they are "inside" the system. This is what Novaro (2015, 2016) and others (Hecht et al., 2015; Novaro and Diez, 2011) call "subordinate inclusion," which rests on the exclusion of migrant children from particular ways of being "inside" the educational system. To reverse this logic of exclusion, we must begin by recognizing and making visible the practices that lead those particular ways of being "outside" while being "inside," which leads me to agree with Sinisi (2010: 14) that we have to be attentive to the ways these minors experience everyday discrimination and marginalization at school, thus becoming "excluded from within."

One of the clearest concrete forms of the subordinated inclusion of migrant students—and the object of study of this research—is their transit through differentiated school circuits. These circuits are parallel to those traveled by the non-migrant majority in the same institution. They are lower quality circuits (Novaro and Diez, 2015: 316; Novaro, 2015: 80), characterized by a lack of attention to the needs and particularities of migrant students, pedagogical discrimination, curricular injustice, and differentiation in the educational progress due to their condition as migrants and unequal school performance (Gentili, 2009: 45-46), that lead migrant children to inequality of opportunities for school success and, therefore, to greater exclusion.

The differentiated school circuits that migrant children access in Oaxacan schools are found in the lack of Spanish taught to them, when their mother tongue is English; a lack of knowledge about their previous trajectories of school and life and about their condition as migrants and binational citizens;<sup>2</sup> low expectations for their school performance; an absence of transitional processes between the methodologies, models,

<sup>2</sup> These minors obtain U.S. nationality by the legal principle of *ius solis* (law of the soil) and Mexican nationality by the *ius sanguinis* (law of blood).

and pedagogical contents of their schools of origin and destination; and their absolute invisibility and isolation, and the self-isolation to which they are subjected and subject themselves to as different because of the mandate to integrate into Mexican nationalism.

Recognizing that the educational system takes students through “the circuits that best adapt to the marks or stigmas that define the size of their rights and opportunities” (Gentili, 2009: 45), are these ways of being “inside” the educational system a sufficient condition from which to speak of the right to education, inclusion, and equal opportunities, or are these ways of being “inside” in conditions of inequality and the exclusion of the “other” migrants?

## DIFFERENTIATED SCHOOL CIRCUITS AND THE MAIN ELEMENTS OF EXCLUSION

Next, we will analyze three of the main elements that make up the differentiated school circuits experienced by students from the United States in Oaxacan schools, how exclusion mechanisms operate through them, and their consequences. As will be seen, a close link exists between each of these elements, making these circuits complex processes that place students in strong positions of inequality within the educational system, pushing them to situations of exclusion with decisive repercussions for their present and future educational processes. We must bear in mind that, within these circuits, migrant children experience unique formative experiences of teaching that can mark their later trajectory (Sinisi, 2013).

### The Language of Teaching and Learning

One of the main problems migrant children face in Oaxaca schools is a lack of knowledge of Spanish. Almost all the migrant students speak English as their mother tongue, since they were born in the United States, and migrated to Oaxaca mainly between the ages of 8 and 14, although 15-year-old students have also been registered. While most speak Spanish as transmitted to them by their parents at home while in the United States, they cannot read it or, above all, write it. Some registered students do not speak, read, or write Spanish, which makes their teaching-learning process even more difficult and puts them at greater risk of exclusion.

There are no learning programs for these students. Despite this, the lack of knowledge of Spanish in any of its competences –mainly spoken, read, and written– is interpreted as a deficit in the migrant students, thus obviating their starting situation

and exempting from responsibilities an educational system that is not prepared to receive the growing number of U.S. American students. During the interviews and discussion groups, numerous students pointed out the multiple difficulties they experience with the Spanish language in their formative process, which have been corroborated through participant observation: "I'm forced to learn Spanish" (Ana); "Nobody teaches me" (Pedro); "I answer in English, everything I write I do in English" (Edwin); "It gets complicated for me because I mix the words in English and Spanish when I write" (Rosa); "I do work that has nothing to do with what teachers ask for" (Mario); "I don't speak or do anything because I don't understand" (Aidé).<sup>3</sup> All this translates into difficulties in writing, listening, reading, and communicating, as some of the teachers interviewed corroborated: "They're blocked; they have difficulty writing and in comprehending what they read. Many read, [but] don't understand what they read. Others don't know anything [do not read, speak, or write in Spanish]. Children don't talk, don't understand their teachers, don't understand what their teachers teach them; they have difficulty understanding everything" (Maria).

These difficulties in the educational process due to ignorance of the language of instruction led many teachers to point out these students' slowness in their school performance and the time the teachers would need to invest in them, thus increasing their workload. These statements often question migrant students' learning capacity, ignoring the fact that they are being taught in a language that they don't speak and that has never been formally taught to them in an academic setting. This is revealed by the fact that these students were very bright at school in the United States, where they developed in their mother tongue, English, but fail resoundingly in the schools of Oaxaca, where they don't know the language of instruction, Spanish. In fact, studies like Olmedo's (2017) show that children who are educated and learn in their mother tongue are more self-confident, better integrated, and perform better academically.

A clear example of the importance of training in their own language was recorded during a classroom observation in which a student who had arrived at school only a few months ago didn't know Spanish at all. The various mechanisms of exclusion, including not teaching Spanish, took him to a level of isolation and self-isolation that came to the attention of one of his teachers. Although the teacher didn't know English, he asked the student to present a scheduled exercise for the subject in his mother tongue, which he did with ease and perfection, as corroborated through observation. This reveals that these minors don't present deficits or have less learning capacity; the problem lies in the requirement that their academic performance be measured in a language they do not speak or understand.

<sup>3</sup> In order to respect the subjects' anonymity, their real names have been changed.

## Study Content. Mexico vs. the U.S.

Along with the difficulties of writing, reading comprehension, and communication due to a lack of a knowledge of Spanish, the schools also impart nationalizing contents that are completely unrelated to those the children studied in the United States and have thus integrated as a basis for their sociocultural identity and their experiential worlds in the United States. The study content has a strong nationalizing character, both in the United States and in the Mexican educational system, and is oriented toward knowledge of the respective countries, mainly in the subjects of history and geography, although it has been ethnographically verified that, at least in Mexico, the nationalizing tendency acquires a certain transversality in the other subjects, such as language and literature, mathematics, and the social and natural sciences.

Here, it is important to highlight the disparity of teaching content between the countries of origin and destination, as the students' statements confirm. These underline their extensive knowledge of the content learned in the United States and their absolute ignorance about content referring to Mexico and Oaxaca in subjects such as history and geography. This was expressed by Pedro, who said, "I don't know anything about these things, I only know about the 13 colonies that started when [U.S.] America started and all that, and now they're telling me about . . . these countries and . . . no, nothing, nothing. I don't understand anything." Ana's story is also illustrative: "It's very difficult. My marks are not very good compared to when I was in the United States. Because I don't know anything about history, geography. . . . Then . . . because the way they teach you things is also different from the United States."

In spite of the above, many teachers demand that these students master knowledge of the history and geography of Mexico and Oaxaca on the same terms as the non-migrant students, who began and have done all their schooling in Oaxaca. This demand commonly corresponds to the stereotyped overestimation of the school experience in United States: it is understood that the U.S. educational system is of higher quality than the Mexico's, so these minors must have a very high training in everything required, obviating the fact that the educational content is focused on the past and present reality of each country through the different areas of knowledge. Edwin, one of the students interviewed, comments in this regard:

Since I come from the United States, I don't know if the teacher has something against that, but it seems that it's like, "Ah, education is better there; you must know everything." That is, they think that they teach you geography from all the countries of the world there, but they only teach you the geography of the U.S., not world geography. And so on, in mathematics, in science . . . they believe that because you come from United States, you have to get all A's here.

Migrant students have had serious difficulties in performing adequately in history. This subject follows a chronological thread programmed and structured through the different grades of the different educational cycles of primary, middle, and high school. Migrant minors who arrive from the United States to attend middle school in Oaxaca will have greater difficulties learning and processing Mexican history than if they had enrolled in the first grade of primary school, where the teaching of this chronological thread starts at the beginning.

### No Diagnostic Testing

The diagnostic test is not part of the differentiated school circuits that U.S. American students experience in Oaxaca, so these circuits are aggravated by the absence of diagnostic testing. The principals and teachers in the cases studied were also conceptually confused about the difference between the diagnostic test and the instrument they call “socioeconomic examination,” or were absolutely ignorant of the former.

The diagnostic test is the instrument that measures and evaluates the level of knowledge of students enrolled in a certain academic major on content related to a variety of subjects; it should be applied at the beginning of each school year. In practically all the interviews and discussion groups with principals and teachers in the different schools, when asked about the availability and application of diagnostic tests for migrant students, the general response is, “Yes, here we apply a socioeconomic examination to see if the student’s family meets the conditions that would qualify them for a scholarship” (Santiago, school principal). On other occasions, the subjects directly acknowledge that they do not know what a diagnostic test is, that they do not administer them, and that they do not know if they have ever been given in their institution.

The socioeconomic examination is an instrument applied to students in the first grade of each school level –primary, middle, and high school– in order to identify, as its name suggests, the socioeconomic circumstances of the student’s family to assess whether this involves a set of conditions that make a child worthy of a scholarship. Several important issues arise in this socioeconomic examination in relation to migrant children coming from the United States.

In the first place, this instrument does not measure the student’s level of knowledge in any way, nor his/her command of the language of instruction. Therefore, in the case of migrant children, the socioeconomic examination does not act as an indicator of a student’s previous schooling. Secondly, among the relevant data that this socioeconomic examination can provide on migrant students is their place of birth; however, both this data and other information of possible interest to teachers about

these students remain at the administrative level of school institutions, reducing them to a simple record that remains unused and does not trickle down to the teachers. This increases these children's invisibility: teachers do not know who the students in their classrooms are, where they are from, where they were born, and what difficulties they have, since at first sight, these students, the children of Mexican parents, born, raised and educated in the United States, are undistinguishable from their non-migrant peers.

These students' provenance, learning problems, difficulties with the language, and related problems such as isolation and self-isolation and behavior, are discovered suddenly and unexpectedly by teachers during the school year, when they observe that certain students do their work in English, mix words from both languages, answer exercises with something that has nothing to do with what they were asked, do not turn in home or classwork, or who simply do not speak and virtually do not exist. The presence of migrant children in the classrooms of Oaxacan schools may also be discovered during an evaluation meeting in which these students' failure in many or even all their subjects draws great attention. These meetings take place more than three months after the beginning of the corresponding semester, however, when the students have already lost a great deal of time and the semester, and even the school year, is irretrievable for them. "A little more than half of the semester has passed when the students' results are analyzed and we discovered there, 'This student comes every day, but he is failing.' That's when teachers realize" (Alfredo, school principal).

## DIFFERENTIATED SCHOOL CIRCUITS AND THEIR CONSEQUENCES FOR MIGRANT CHILDREN

Among the main consequences of the transit of these students through different lower quality and highly neglected school circuits are repeating grades and dropping out. Numerous students confessed to having repeated a course due to the multiple obstacles faced—in the language, in the learning of new communicative styles, in the learning and comprehension of new contents and methodologies of instruction, etc.—as well as the inattention and exclusion to which they are subjected, both by the educational system, the school institution, and even by their own teachers in many cases. Frequently the neglect they experienced in their transit through these different school circuits forces them to seek support from their closest relatives—primarily cousins and siblings—, which in no way guarantees passing the exams and the school year. "I've failed because I don't understand the topics that the teacher talks about. Nobody taught me to understand it and then . . . I asked my brother for help



explaining it to me. And also . . . I'm not sure what the teacher is saying because he/she says everything in Spanish. . . . I mean, I don't understand much and . . . anyway, the pronunciation in Spanish . . . I can't pronounce well; that's why I ask my brother to help me" (Rosa, student).

In other cases, families are forced to hire private tutors due to the educational system's academic requirements *vis-à-vis* their migrant children and, at the same time, to the neglect and exclusion they are subjected to. In other words, families must pay a private teacher in order for their children to receive the attention that the educational system does not provide them and to overcome these "deficits" and "lacks" in the language, in their "learning capacity," and in other elements determined by an educational system that accepts the presence of migrant children in their classrooms, but ignores them. It is highly contradictory that in a country that recognizes education as a right, and in an education system that is declared public and free (Article 3 of the 1917 Mexican Constitution, in Cámara de Diputados..., 2018), families with serious economic problems for which they migrated to the United States, and from where they have returned to Oaxaca mostly because they were forced to do so due to the tightening of Trump's immigration policy, must resort to hiring private teachers because their migrant children are neglected in school. "It's hard for me to understand . . . all this . . . the language, the history of Mexico, geography. . . . That's why I have private teachers who teach me about Mexico, about history, geography, and everything, and they also support me with Spanish. They go to my house to support me" (Mario, student).

There have also been cases of students who had to change schools because of the exclusion and neglect suffered in the centers where they initially arrived; this has affected the natural course of their educational process, their academic performance, and their mental health. The direct consequence of all of this is grade repetition due to the lack of tools available in the system to guarantee the promotion of migrant children and equal educational opportunities. "I come from another middle school and right now I'm here. . . . This ... I changed because at the other school the teacher scolded me for everything, good or bad. And . . . I didn't understand what she was saying, and it also bothered her that I came from United States because I delayed a lot in the activities. And I was like . . . left behind . . . No, she didn't teach me" (Jonathan, student).

On the other hand, ethnography has also shown cases of students who have dropped out of school as a result of the sum of all the elements analyzed here. As some teachers stated, these are students who leave school "because they can't stand the pressure" (Luisa, teacher). In addition to the pressure caused by the harsh obstacles and conditions in which these migrant children try to develop their teaching-learning process, it is necessary to point out the difficulties in adapting to a new educational

system radically different to that in the United States and the lack of understanding about this, all of which determines their present and future education possibilities. "These children who come from the United States don't understand the classes, don't speak Spanish, don't understand anything, and . . . , no, they don't understand the system, they don't understand the system. And then . . . they fail or leave school" (Julio, teacher).

As Luisa, a teacher interviewed, pointed out, "Those who come from the United States do what they can and there they are." This statement clearly reveals the existence of an educational system based on an inclusive exclusion (Gentili, 2007, 2009; Gentili and Alencar, 2001) or subordinate inclusion policy (Novaro and Diez, 2011; Hecht et al., 2015; Novaro, 2015, 2016) to deal with migrant children from United States, but that is hidden under the politically correct discourse of inclusion. It also shows that within this position of subordination is the student, who must "do what is possible" to integrate at school, since from the perspective of the educational system, it is the student who has a deficit measurable through their lack of knowledge of Spanish, of the content of the different subjects, of teaching-learning methodologies and procedures, etc. The clear need to subvert this logic of exclusion calls into question "the supposed uniqueness of an educational system that must offer the same possibilities and opportunities to all its students" (Braslavsky, 1994), but that relegates migrant children to subordinate ways of being at school (Novaro and Diez, 2011).

The reality analyzed shows how the forced return of parents directly impacts the lives of their children, causing a "forced school insertion" in Mexico due to the involuntary nature of the migration –both for parents and children– as well as to the Mexican educational system's lack of preparation to properly insert and serve a population sector with completely different linguistic, social, and cultural capacities and competences. In addition, it should be taken into account that these students reach a state with great educational challenges even for those who are not national or international migrants. The arrival of an increasing number of U.S. American students adds a greater linguistic, social, and cultural complexity to that already existing in Oaxaca.

The complexity of the casuistry that we bring to the analysis is a consequence of the migratory tendencies and tensions between the United States and Mexico and their historically interdependent relationship. From the above, binational responsibilities are derived that are neither assumed nor shared, thus constituting a pending task of binational public policy.

On the U.S. side, these minors are citizens who must leave their own country because immigration policy affects their Mexican parents who are not citizens –but at other times were required as cheap labor– and, by extension, themselves as their minor descendants. On the Mexican side, and attending to the right of blood, these

students are also citizens, as children of Mexican parents (Article 30 of the 1917 Mexican Constitution, in Cámara de Diputados..., 2018). However, they encounter an educational system not prepared to assist them, so they must develop a “forced school insertion” and travel through differentiated school circuits that have repercussions on their educational present and future.

Therefore, given the past, present, and future migration trajectory between the United States and Mexico and the existence of children as “shared citizens” and affected by their complex relationships, both countries should jointly participate in the educational future of Mexican-American students, children of deported Mexican parents.

## CONCLUSIONS

The increase in the return –and particularly the forced return– of Mexicans from the United States to Oaxaca due to the Trump administration’s tougher immigration policy represents a big challenge for the Mexican educational system, which receives an increasing number of U.S. American children accompanying their parents on their return to Mexico.

This educational system’s lack of preparation for adequately addressing these students leads them on differentiated school circuits, of low quality and highly unattended, unlike the circuits travelled by their non-migrant peers. This implies, as our ethnography has shown, a broad inequality in opportunities created by their condition as migrants, leading to questions about the discourse of inclusion and equality in education policies and in the educational system.

The fieldwork has shed light on three of the main elements that are part of these differentiated school circuits that push U.S. American students into positions of exclusion in Oaxacan schools, despite being “inside” the educational system. These are the lack of knowledge of the language of instruction and the absence of programs aimed at teaching it; the disparity of study content between the countries of origin and destination and the lack of programs to bridge them; and the lack of diagnostic tests aimed at detecting a student’s level of knowledge and domination of the language of instruction upon arrival at school in order to act in an appropriate and planned manner, meet their educational needs, and ensure their school success.

The exclusion also arises from an overvaluation of these children’s school experience in the United States and, at the same time, and contradictorily, many teachers’ belief in their low capacity for academic performance. Ignorance about these students’ previous school and life experiences, added to the absence of strategies, methodologies, and programs aimed at their real inclusion, means that they may move from a brilliant

school career in the United States to grade repetition, dropping out, and school failure in Oaxaca, placing the course of their present and future education at serious risk.

Based on my results, I propose the creation of a welcome school program for the migrant population arriving in México from the United States as public policy recommendations. This program must include the application of diagnostic and socioeconomic exams when the student enrolls in the school –and not only at the beginning of the course–, a Spanish teaching subprogram, and a content subprogram. This last subprogram will work on subjects whose contents are very different from their counterparts in the United States –history, geography, language, and literature, among others. I recommend this program be continuously monitored to assess its impact on the performance and school insertion of U.S. American students in Mexican schools.

Likewise, and recognizing the binational responsibility in the educational future of the children of deported Mexicans born in the United States, I also suggest the creation of binational plans and programs aimed at addressing this responsibility in favor of present and future generations who find themselves in this complex position. I recommend that these plans and programs be built based on coordinating and linking U.S. and Mexican educational systems and their educational models, allowing students to develop mobility within both educational systems as they develop geographic mobility within both countries.

## BIBLIOGRAPHY

AGUILAR, RUBÉN

2017 “Los deportados de Obama y Trump,” *Animal Político*, January 4, <https://bit.ly/2zbGuZ0>, accessed February 28, 2019.

BANKS, JAMES A.

1995 “El debate canónico, la construcción del conocimiento y la educación multicultural,” *Kikiriki*, no. 41, pp. 4-16.

BRASLAVSKY, CECILIA

1994 *La discriminación educativa en Argentina*, Buenos Aires, Miño y Dávila.

BUSTOS, RAÚL

2016 “Estrategias de adaptación académica en estudiantes inmigrantes de establecimientos de Enseñanza Básica y Media en la ciudad de Arica,” PhD dissertation, Universitat Autònoma de Barcelona, <https://bit.ly/2kFYyas>.

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN

2018 *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* [1917], last reformed August 27, 2018, <https://bit.ly/2rIEQJO>.

CASTILLO, DANTE, EDUARDO SANTA-CRUZ, and ALEJANDRO VEGA

2018 "Estudiantes migrantes en escuelas públicas chilenas," *Calidad en la Educación*, no. 49, pp. 18-49.

COLECTIVO IOÉ

2002 *Inmigración, escuela y mercado de trabajo. Una radiografía actualizada*, Barcelona, La Caixa Foundation.

1999 *Inmigrantes, trabajadores, ciudadanos. Una visión de las migraciones desde España*, Valencia, Universidad de Valencia.

COOK, VIVIAN

1992 "Evidence for multi-competence," *Language Learning*, vol. 42, no. 4, pp. 557-591.

DÍEZ, ENRIQUE

2004 "Interculturalidad, convivencia y conflicto," *Tabanque*, no. 18, pp. 49-76.

DURAND, JORGE

2004 "Ensayo teórico sobre la migración de retorno en el principio del rendimiento decreciente," *Cuadernos Geográficos*, no. 35, pp. 103-116.

ESSOMBA, MIGUEL ÁNGEL

2008 *10 ideas clave: la gestión de la diversidad cultural en la escuela*, Barcelona, Graó.

ESTEBAN-GUITART, MOISÉS, and XÉNIA SAUBICH

2013 "La práctica educativa desde la perspectiva de los fondos de conocimiento de identidad," *Teoría de la Educación*, no. 25, vol. 2, pp. 189-211.

GAIRÍN, JOAQUÍN, DAVID RODRÍGUEZ-GÓMEZ, and DIEGO CASTRO

2012 *El acceso y el éxito académico de colectivos vulnerables en entornos de riesgo en Latinoamérica*, Madrid, Wolters Kluwer.

GANDINI, LUCIANA, FERNANDO LOZANO-ASCENCIO, and SELENE GASPAR

2015 *El retorno. El nuevo escenario de la migración entre México y Estados Unidos*, Mexico City, CONAPO.

GARRETA, JORDI

- 2011 "La atención a la diversidad cultural en Cataluña: exclusión, segregación e interculturalidad," *Revista de Educación*, no. 355, pp. 213-233.

GENTILI, PABLO

- 2009 "Marchas y contramarchas. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión incluyente en América Latina," *Revista Iberoamericana de Educación*, no. 49, pp. 19-57.
- 2007 *Desencanto y utopía. La educación en el laberinto de los nuevos tiempos*, Rosario, Homo Sapiens.

GENTILI, PABLO, and CHICO ALENCAR

- 2001 *Educación en la esperanza en tiempos de desencanto*, Petrópolis, Voces.

GIMÉNEZ, CARLOS, and GRACIELA MALGESINI

- 2000 *Guía de conceptos sobre migraciones, racismo e interculturalidad*, Madrid, Catarata.

HAMMERSELY, MARLYN, and PAUL ATKINSON

- 2005 *Etnografía. Métodos de investigación*, Barcelona, Paidós.

HECHT, ANA CAROLINA, MARIANA GARCÍA PALACIOS, NOELIA ENRIZ,  
and MARÍA LAURA DIEZ

- 2015 "Interculturalidad y educación en la Argentina. Discusiones en torno a un concepto polisémico," in Mariana García Palacios, Ana Padawer, Ana Carolina Hecht, and Gabriela Novaro, eds., *Educación, pueblos indígenas y migrantes. Reflexiones desde México, Brasil, Bolivia, Argentina y España*, Buenos Aires, Biblos, pp. 49-64.

INM (INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN)

- 2018 "Eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, según entidad federativa de origen y sexo, 2018," Mexico City, Secretaría de Gobernación, [http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Cuadros\\_MyH?Annual=2018&Secc=4](http://portales.segob.gob.mx/es/PoliticaMigratoria/Cuadros_MyH?Annual=2018&Secc=4), accessed July 23, 2019.
- 2017 "Eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, según entidad federativa de origen y sexo, 2017," Mexico City, Secretaría de Gobernación, [http://www.gobernacion.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Repatriacion\\_de\\_mexicanos\\_2017](http://www.gobernacion.gob.mx/es_mx/SEGOB/Repatriacion_de_mexicanos_2017), accessed July 23, 2019.

JACOBO, MÓNICA

- 2014 "De ida y de vuelta: el impacto de la política migratoria estadounidense en México y su población retornada," *Carta Económica Regional*, vol. 6, no. 114, pp. 66-91.

JACOBO, MÓNICA, and NUTU CÁRDENAS

- 2018 *Los retornados: ¿Cómo responder a la diversidad de migrantes mexicanos que regresan de Estados Unidos? Documentos de política migratoria*, Mexico City, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

JIMÉNEZ, FELIPE

- 2013 "Discursos y prácticas educativas en la escuela multicultural: una aproximación etnográfica a la escolarización de alumnado inmigrante y de culturas minoritarias," PhD dissertation, Universitat Autònoma de Barcelona, <https://bit.ly/2IVxqEN>.

MOLL, LUIS C.

- 1997 "Vygotsky, la educación y la cultura en acción," in Amelia Álvarez and Pablo del Río, eds., *Hacia un currículum cultural. La vigencia de Vygotski en la educación*, Madrid, Childhood and Learning Foundation, pp. 39-53.

MONTOYA, MERARI, and JUAN GABINO GONZÁLEZ

- 2015 "Evolución de la migración de retorno en México: migrantes procedentes de Estados Unidos en 1995 y de 1999 a 2014," *Papeles de población*, vol. 21, no. 85, pp. 47-78.

NOVARO, GABRIELA

- 2016 "Niños, niñas y adolescentes indígenas e inmigrantes en el contexto escolar argentino. Entrevista de Kelly Rouso con Gabriela Novaro," *Desidades*, vol. 4, no. 11, pp. 62-71.
- 2015 "Familias, asociaciones y escuelas: tensiones en las identificaciones nacionales de niños migrantes," *Linhas Críticas*, vol. 21, no. 44, pp. 77-93.

NOVARO, GABRIELA, and MARÍA LAURA DIEZ

- 2015 "Educación y migración en la Argentina: expectativas familiares, mandatos escolares y voces infantiles," in Gabriela Novaro, Ana Padawer, and Carolina Hecht, eds., *Educación, pueblos indígenas y migrantes. Reflexiones desde México, Brasil, Bolivia, Argentina y España*, Buenos Aires, Biblos, pp. 311- 340.

- 2011 "¿Una inclusión silenciosa o las sutiles formas de la discriminación? Reflexiones a propósito de la escolarización de niños bolivianos," in Corina Courtis and María Inés Pacecca, eds., *Discriminaciones étnicas y nacionales: un diagnóstico participativo*, Buenos Aires, Editores del Puerto / ADC, pp. 37-54.
- NOVARO, GABRIELA, MARÍA LAURA DIEZ, and LAURA VICTORIA MARTÍNEZ
- 2017 "Educación y migración latinoamericana. Interculturalidad, derechos y nuevas formas de inclusión y exclusión escolar," *Migraciones Internacionales*, vol. 1, no. 2, pp. 7-23.
- O CAMPO, LUIS
- 2014 "Migración de retorno, familias transnacionales y demandas educativas," *Sociedad & Equidad*, no. 6, pp. 34-57.
- OLMEDO, FRANCISCO JAVIER
- 2017 "Cultura y rendimiento del alumnado de segundo ciclo de infantil en un contexto multicultural," PhD dissertation, Universidad de Granada, <https://bit.ly/2memjGW>.
- PÀMIÉS, JORDI
- 2011 "Éxito académico, inmigración y ciudadanía. Condiciones y posibilidades entre jóvenes de origen marroquí en Cataluña," paper presented at the First International Congress on Migration in Granada, Andalucía, February, pp. 16-18.
- PORTES, ALEJANDRO, and RUBEN RUMBAUT
- 2001 *Legacies: The Story of the Immigrant Second Generation*, Berkeley, University of California Press.
- SANTOS GUERRA, MIGUEL ÁNGEL
- 2009 "El valor de la convivencia y el reto de la interculturalidad," *Eikasia*, no. 28, pp. 175-200.
- SINISI, LILIANA
- 2013 "Contribuciones de la etnografía para el estudio de redes y temas psico-educativas," in Nora E, Elichiru, comp., *Historia y vida cotidiana en educación. Perspectivas interdisciplinarias*, Buenos Aires, Manantial.
- 2010 "Integración o inclusión escolar: ¿un cambio de paradigma?" *Boletín de Antropología y Educación*, no. 1, pp. 11-14.



TOMASEVSKI, KATARINA

2004 *El asalto a la educación*, Barcelona, Intermón Oxfam.

TORRES DEL CASTILLO, ROSA MARÍA

2006 "Derecho a la educación. Es mucho más que acceso de niños y niñas a la escuela," *Simposio Ciutat.edu: Nuevos retos, nuevos compromisos*, Barcelona, Diputación de Barcelona.

VALDÉZ, GLORIA C., LIZA F. RUIZ, OSCAR B. RIVERA, and RAMIRO A. LÓPEZ

2018 "Menores migrantes de retorno: problemática académica y proceso administrativo en el sistema escolar sonorense," *Región y Sociedad*, no. 30, vol. 72, pp. 1-29.

VELASCO, HONORIO, and ÁNGEL DÍAZ

1997 *La lógica de la investigación etnográfica. Un modelo de trabajo para etnógrafos de escuela*, Madrid, Trotta.

ZÚÑIGA, VÍCTOR

2013 "Migrantes internacionales en las escuelas mexicanas: desafíos actuales y futuros de política educativa," *Sinéctica*, no. 40, pp. 1-12.

ZÚÑIGA, VÍCTOR, and EDMUND T. HAMANN

2006 "Going Home? Schooling in Mexico of Transnational Children," *Confines*, no. 2, vol. 4, pp. 41-57.

ZÚÑIGA, VÍCTOR, EDMUND T. HAMANN, and JUAN SÁNCHEZ

2008 *Alumnos transnacionales. Escuelas mexicanas frente a la globalización*, Mexico City, Secretaría de Educación Pública.

# El impacto de las políticas sociales hacia niños en situación de vulnerabilidad en la Ciudad de Salta, Argentina

## The Impact of Social Policies on Vulnerable Children In the City of Salta, Argentina

VICTOR TOLEDO\*

### RESUMEN

Las instituciones sirven de marco para interacciones entre diversos actores sociales sobre los cuales el Estado ejerce un rol central pero no exclusivo dentro del entramado social. En vista de ello, esta investigación tiene como objetivo primordial analizar el impacto educativo de los programas sociales destinados a niños en los barrios Solidaridad y Castañares de la Ciudad de Salta, Argentina. El enfoque teórico se basa en la noción de institucionalidad social, pues los programas sociales y las acciones que de ellos se desprenden están contextualizados en un entramado o en redes que, cuando se institucionalizan facilitando acciones colectivas, dan lugar a la conformación de capital social. Se parte del supuesto que sostiene que los programas sociales destinados a la niñez tienen resultados disímiles en materia educativa, según los contextos y las áreas abordadas, y para comprobarlo se utilizarán metodologías cualitativa y cuantitativa.

**Palabras clave:** programas sociales, políticas públicas, rendimiento escolar, vulnerabilidad.

### ABSTRACT

Institutions serve as a framework for interactions among different social actors over whom the state plays a central –but not exclusive– role in the fabric of society. Given this, this research project's main aim is to analyze the educational impact of social programs targeting children in the Solidaridad and Castañares Neighborhoods of the city of Salta, Argentina. The author's theoretical focus is based on the notion of social institutionalization, since the social programs and the actions that stem from them are contextualized in networks that, when institutionalized, facilitating collective action, give rise to the creation of social capital. The author's starting point is the supposition that social programs for children achieve different educational results depending on their contexts and areas; to prove this, he uses both qualitative and quantitative methodologies.

**Key words:** social programs, public policies, student performance, vulnerability.

\* Instituto de Relaciones Internacionales y Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad Católica de Salta, <[vtoledo@ucasal.edu.ar](mailto:vtoledo@ucasal.edu.ar)>. Este artículo es resultado del proyecto de investigación "El impacto de las políticas sociales destinadas a niños y niñas en barrios en situación de vulnerabilidad en la Ciudad de Salta. Casos niños y niñas con edad de escolaridad primaria de los barrios Solidaridad y Castañares de la Ciudad de Salta", aprobado por Resolución Rectoral no. 1.735/16 de la Universidad Católica de Salta. El equipo de investigación estuvo conformado por Victor F. Toledo (director), Federico A. de Singlaur y Silvina Abud Rodríguez.

## ANÁLISIS CONTEXTUAL

Las prácticas educativas, el proceso de enseñanza-aprendizaje, los resultados sobre el rendimiento escolar y muchos otros fenómenos relacionados tienen estrecha vinculación con el contexto en el cual se desenvuelven, que no constituye únicamente un espacio o área geográfica, sino más bien un entramado de relaciones sociales e institucionales que configuran tanto el micro como el macroentorno de las actividades educativas. Así, puede referirse tanto al país como a la provincia y a la ciudad en la que se inserta la escuela, por ejemplo; el barrio en el que está situada y sus alrededores, la comisaría más cercana, los vecinos, el núcleo familiar y un largo etcétera. Cada uno de ellos, en mayor o menor medida, con mayor o menor incidencia, repercuten en la educación escolar.

En la medida en que estas individualidades, agrupaciones e instituciones se coordinan para facilitar acciones colectivas, se crea capital social (Forni *et al.*, 2004: 3), pues es inherente a las relaciones sociales; sin embargo, éste no se manifiesta con cualquier forma de vinculación sino en tanto y en cuanto se lleven adelante tres funciones básicas: control social, fuente de apoyo y fuente de beneficios (Freyre, 2013: 102). Desde esta perspectiva, el abordaje del capital social en contextos de pobreza o relacionado con políticas públicas requiere de una mirada sobre las capacidades y las experiencias organizativas desplegadas por la sociedad (Freyre, 2013: 115) y el Estado como articulador de políticas públicas.

Como la educación tiene lugar en el “seno de la vida social” (Arroyo, 2009: 3), puede decirse que se produce fundamentalmente en un contexto social, que se constituye de un conjunto de elementos vivos y con valores propios. Por lo tanto, toda sociedad “[...] origina y transmite una educación, pero cada sociedad, o mejor cada entorno, en los que la escuela puede estar inserta son diversos [y por lo tanto] la escuela tiene que dar respuesta a esas situaciones y factores partiendo del análisis de los mismos e implicando a los diversos sectores que configuran la comunidad educativa –maestros, alumnos, padres– en la relación de un proyecto común” (Arroyo, 2009: 4-5). Si esto sucede, entonces se puede decir que existe una base sólida para la conformación de capital social. Los casos estudiados en la investigación, es decir, las escuelas públicas de educación primaria de los barrios Solidaridad y Castañares de la Ciudad de Salta, fueron seleccionados por dos razones principales: *a)* presentan situaciones de vulnerabilidad muy marcadas y *b)* porque geográficamente abarcan el sur (Solidaridad) y el norte (Castañares) de la ciudad.

El barrio Castañares es uno de los cinco más poblados de la Ciudad de Salta y la cantidad de personas con necesidades básicas insatisfechas (NBI) ronda el 10 por ciento. En el caso de Solidaridad, que también es uno de los más populosos –si no el más poblado en la actualidad– tiene un nivel de NBI superior al 50 por ciento (DGEPS, 2001).

Cuando hablamos de NBI nos referimos, según los criterios censales, a hogares que tengan al menos una de estas situaciones: *a*) hacinamiento (más de tres personas por cuarto); *b*) viviendas precarias o de tipo similar; *c*) hogares sin ningún tipo de retrete; niños en edad escolar que no asistieran a la escuela; *d*) hogares con cuatro o más personas por miembro ocupado y cuyo jefe no haya completado el tercer grado de escolaridad primaria (Dinrep, 2014: 3). Cabe aclarar que los datos son dinámicos y no están actualizados, ya que en 2020 se realizaría un nuevo censo de los barrios. Asimismo, en 2009 se realizó un informe sobre la percepción del censo social en la zona norte de la Ciudad de Salta; no obstante, no entró en ese relevamiento el barrio Castañares y no se obtuvo información sobre si el proyecto avanzó.

Según informa el diario *El Tribuno de Salta*, el Relevamiento Nacional de Barrios Populares (Renabap) indica que Salta cuenta con el 28 por ciento de los asentamientos del noroeste argentino (NOA); por lo tanto, no debe extrañar que la provincia presente cifras sobre pobreza e indigencia que superan la media nacional y que ello constituye un marco o contexto en el cual las escuelas de los barrios señalados no están exentas ni desconectadas.

## LA POBREZA MULTIDIMENSIONAL

Es evidente que la pobreza y la educación son fenómenos asociados de manera muy estrecha y parece lógico que, en un panorama de índices crecientes de la primera, las cifras en materia de educación no sean alentadoras. Para poder tener un marco de referencia, es necesario enfatizar en algunos aspectos referidos a la pobreza y luego a la educación, con la finalidad de tener más elementos para la comprensión de la problemática estudiada.

A partir del año 2016 el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) retomó las mediciones de pobreza e indigencia, con modificaciones en cuanto a la metodología utilizada previamente. De acuerdo con la conceptualización utilizada, se define la línea de indigencia (LI) como aquella que establece si “los hogares cuentan con ingresos suficientes para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas, denominada canasta básica alimentaria (CBA)” (INDEC, 2016: 5),<sup>1</sup> de modo que aquellos hogares que no superen ese umbral son considerados indigentes.

Por otra parte, la línea de pobreza (LP) “... extiende el umbral para incluir no sólo los consumos alimentarios mínimos sino también otros consumos básicos no alimentarios.

<sup>1</sup> La publicación menciona como responsables a Jorge Todesca, Fernando Cerro y Silvina Viazzi.

La suma de ambos conforma la canasta básica total (CBT), la cual es también contrastada con el ingreso de los hogares” (INDEC, 2016: 5).

Los datos arrojados en ese entonces por el INDEC muestran que el 32.2 por ciento de la población económicamente activa del país era pobre y que el 6.3 por ciento, indigente.<sup>2</sup> Traducido en cifras, menciona que había 8.7 millones de personas pobres y 1.7 millones de indigentes. La región del noreste argentino (NEA), era la de mayor tasa de pobreza, ya que había un 40.1 por ciento de pobres. En el caso de la región NOA, donde se encuentra la provincia de Salta, las cifras de pobreza alcanzaron al 35.6 por ciento, por lo que se encontraba sobre la media nacional, en tanto que la indigencia afectaba al 4.8 por ciento, es decir, que estaba por debajo de la media nacional.

<b>Cuadro 1</b>	
DEFINICIÓN DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL SEGÚN EL OBSERVATORIO DE LA REALIDAD SOCIAL DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA ARGENTINA (UCA)	
Un niño, niña o adolescente se encuentra en situación de pobreza multidimensional cuando no tiene garantizado el ejercicio de, al menos, uno de sus derechos para el desarrollo humano social	
Pobreza multidimensional moderada	Pobreza multidimensional severa
Los niños/as y adolescentes (0-17 años) se encuentran en situación de pobreza multidimensional cuando presentan al menos una privación severa o moderada. Las privaciones moderadas implican una vulneración en el ejercicio de derechos, la cual obstaculiza el desarrollo humano y social de la infancia, pero cuyas consecuencias pueden ser abordadas en el mediano plazo.	Los niños/as y adolescentes (0-17 años) se encuentran en situación de pobreza multidimensional severa cuando presentan al menos una privación grave en dimensiones de derechos esenciales para el desarrollo humano. Es decir, cuando al hallarse privados de necesidades y del ejercicio de capacidades se obstaculiza su máximo desarrollo y requieren de un abordaje en el corto plazo.
Ingresan a la pobreza multidimensional moderada los niños/as que: <ul style="list-style-type: none"> <li>• viven en situación de hacinamiento medio y/o en viviendas precarias en términos de su construcción;</li> <li>• no tienen acceso a una atención preventiva de la salud y no cuentan con obra social, mutual o prepaga;</li> <li>• carecen de estimulación temprana suficiente;</li> <li>• asisten a la escuela pero carecen de ofertas educativas, o</li> <li>• cuando son adolescentes presentan sobrecarga y/o trabajan en tareas domésticas intensivas y/o económicas.</li> </ul>	Ingresan a la pobreza multidimensional severa los niños/as que presentan al menos una de las siguientes privaciones severas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• hambre, y no acceder a ayuda alimentaria directa;</li> <li>• no tener acceso al agua de red y no contar con inodoro con descarga;</li> <li>• vivir en situación de hacinamiento crítico y/o en una vivienda precaria en términos de los materiales de su construcción;</li> <li>• no tener las vacunas que corresponden a su edad;</li> <li>• no acceder a ninguna tecnología de la información;</li> <li>• carecer de estímulos emocionales e intelectuales en la temprana infancia;</li> <li>• no asistir a la escuela entre los 4 y los 17 años.</li> </ul>
<b>Fuente:</b> Recuperado de Tuñón y Poy (2016: 6).	

<sup>2</sup> Se tomaron como referencia treinta y un conglomerados urbanos.

A su vez, informe del Barómetro de la Universidad Católica Argentina incorporó el concepto “multidimensional” de la pobreza, por lo que se tomaron en cuenta seis dimensiones para realizar la medición: derecho a la alimentación, al saneamiento, a la vivienda digna, a la atención a la salud, a la estimulación temprana, a la educación, y a la información. A partir de estas dimensiones se toma como referencia conceptual la distinción entre situaciones moderadas y severas de pobreza.

Partiendo del concepto de la multidimensionalidad, es interesante observar, por lo tanto, cómo se correlaciona con la estratificación económica ocupacional de los hogares, especialmente aquellos de trabajadores marginales u obreros integrados (Tuñón y Poy, 2016: 13), por lo que puede decirse que “En los hogares que reciben algún tipo de atención, principalmente a través de transferencias monetarias como la asignación universal por hijo (AUH) u otras transferencias no contributivas, los niños/as muestran mayor propensión a verse privados del ejercicio de derechos básicos que aquellos que residen en hogares cuyo jefe no recibe tales transferencias” (Tuñón y Poy, 2016: 14).

## EL IMPACTO DE LA POBREZA EN MATERIA EDUCATIVA

Las cifras sobre la decadencia de la educación argentina son paralelamente comparables con las de la situación socioeconómica. En 1980, Argentina tenía un 4.7 por ciento de pobres, cifra muy inferior a la media de América Latina, que era del 29.5 por ciento. En 2007, la pobreza en Argentina creció al 21 por ciento, es decir, se multiplicó por cinco, mientras que en América Latina permaneció en valores similares a la de los años ochenta (el 28.9 por ciento) (Rivas *et al.*, 2010: 19). En la actualidad, según las cifras del INDEC, el porcentaje de hogares por debajo de la línea de pobreza es de 23.4 por ciento, lo que comprende al 32 por ciento de la población, mientras que la indigencia abarca al 4.8 por ciento de hogares y el 6.7 por ciento de indigencia (INDEC, 2018: 3).

La escolarización en Argentina es muy elevada. En el nivel primero hay casi un 100 por ciento del total de los niños del país escolarizados; no obstante, los niveles y los resultados alcanzados son muy disímiles dados los contextos socioeconómicos. La calidad de la educación se ha visto claramente resentida pues, en muchos casos, las escuelas “...han tenido que transformar su rol pedagógico en torno a la contención de diversas problemáticas sociales y afectivas de los alumnos” (Rivas *et al.*, 2010: 21).

Las AUH, que en la provincia de Salta ascienden en la actualidad a 170 179, han sido una medida que ha contribuido a la permanencia de los niños en el sistema escolar. No se puede afirmar una correlación estadística entre pobreza y educación, como

tampoco medir el impacto cuantitativo de la AUH en el desempeño escolar de los niños, pero ciertamente hay vinculaciones que son innegables.

Un informe dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas expresa que la AUH implicó una “reducción significativa en los indicadores de indigencia y de desigualdad, y en menor medida en los de pobreza” (MEFP, 2009: 13). Con estos estándares, Argentina estaría retornando a los niveles de la década de 1970, lo que no sería demasiado alentador en términos de progreso.

Los indicadores sociales permiten ver un impacto positivo de la AUH, pero de allí a medir la situación y establecer relaciones de causalidad, es más problemático, especialmente en un tema tan sensible como la pobreza, que dejó de medirse por un lapso de tiempo. Según el Observatorio de la Realidad Social de la UCA, el impacto de la AUH fue positivo desde el punto de vista de la ampliación de la cobertura social a niños (el 81 por ciento de los más pobres tienen hoy alguna protección social) y genera un incremento en el ingreso per cápita de las familias de hogares más pobres (Salvia, 2015: 4).

## **POLÍTICAS PÚBLICAS REFERIDAS A LA VULNERABILIDAD**

Los gobiernos nacionales, provincial, municipal, así como organizaciones internacionales (UNICEF) y no gubernamentales (ONG) de diversa índole han llevado y llevan adelante diferentes programas para enfrentar o paliar situaciones de vulnerabilidad y mejorar la calidad educativa. Ahora bien, si se entiende a las políticas públicas no como acciones gubernamentales sino como políticas que incorporan a otros actores, indirectamente, a través de la participación política partidaria y de las elecciones (Lahera Parada, 2004: 17), y directamente consideran las demandas y propuestas de la sociedad civil, las empresas y diversos actores y organizaciones internacionales, no parece ser que esos programas obedezcan a tal concepción, sino que más bien se trata de acciones que requieren una mayor articulación.

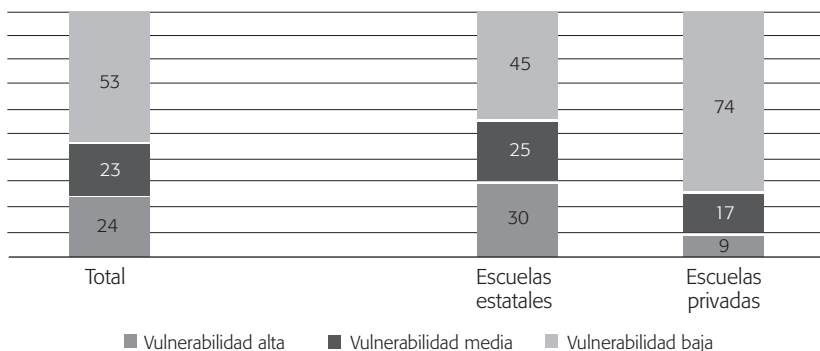
Las pruebas Aprender constituyen una buena herramienta, ya que a la vez que miden resultados estadísticos se complementan con encuestas a directivos y educadores. Sin embargo, como se verá más adelante, creemos que es necesaria la inclusión de algunas dimensiones de manera explícita. Las pruebas Aprender 2018 aplicadas a estudiantes del sexto grado de establecimientos públicos y privados arrojan ciertos datos a tener en cuenta.

En la provincia de Salta, las pruebas involucraron al 97 por ciento de escuelas y el 91.2 por ciento de estudiantes, entre estos últimos, el 90.3 por ciento, de establecimientos públicos. Las cifras ubican a la provincia por encima de la media del NOA en cuanto a establecimientos (el 96.97 por ciento) y estudiantes (el 86.83 por ciento).

Cuando de resultados se trata, en materia educativa, una de las cuestiones que más hacen foco está relacionada con la repitencia. En este caso, se puede observar que entre los estudiantes que asisten al sector estatal, un 29 por ciento pertenece al nivel socioeconómico (NSE) bajo, un 63 por ciento al medio y un 8 por ciento al alto. En el caso de los estudiantes que asisten a instituciones privadas, las cifras se invierten notablemente: un 3 por ciento pertenece al NSE bajo, un 55 por ciento al medio y un 42 por ciento al alto (SEE, 2019a: 15). La repitencia declarada es, en el caso de los asistentes a escuelas públicas, de un total del 15 por ciento, mientras que en el caso de los asistentes a escuelas privadas es del 4 por ciento.

A nivel nacional, puede identificarse que un tercio de las escuelas primarias estatales se ubican en radios censales de alta vulnerabilidad, un 25 por ciento en territorios de vulnerabilidad media y un 45 por ciento en radios censales de baja vulnerabilidad. En el caso de las escuelas privadas, la cifra de vulnerabilidad baja es de casi dos tercios. En definitiva, mientras que en el primer caso hay una distribución semejante entre baja vulnerabilidad, por un lado, y media y alta vulnerabilidad, por el otro, en el caso de las escuelas privadas las de alta y media vulnerabilidad rondan el 25 por ciento (SEE, 2019b: 52).

**Gráfica 1**  
DISTRIBUCIÓN DE ESCUELAS POR ICSE\* SEGÚN ÁMBITO



\* Índice de contexto social de educación.

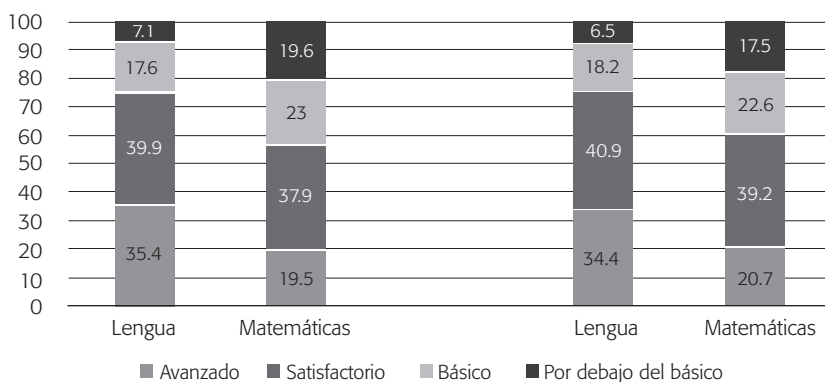
Fuente: Recuperado de SEE (2019b: 52).

Según los porcentajes, el 52 por ciento de las escuelas urbanas situadas en territorios de baja vulnerabilidad superan el promedio nacional en lengua y matemáticas en 2016, y en 2018 la cifra se incrementó al 56 por ciento (SEE, 2019b: 55).



Si se comparan los resultados obtenidos a nivel nacional con los obtenidos a nivel distrital (por provincias), se verá que Salta se encuentra levemente por debajo de la media en lengua y levemente por encima en matemáticas (SEE, 2019a: 26).

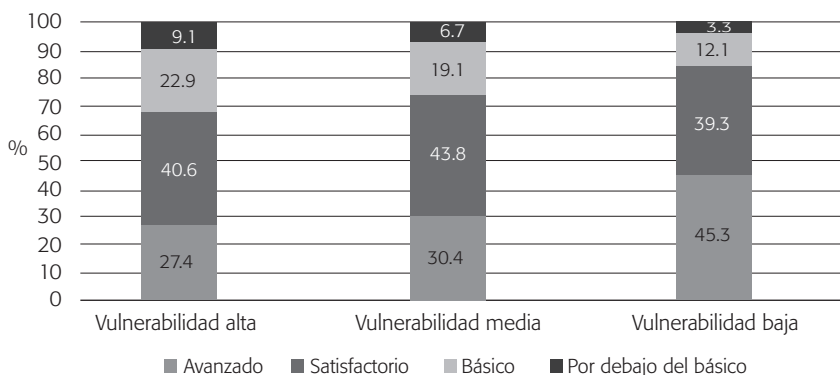
**Gráfica 2**  
NIVEL DE DESEMPEÑO EN LENGUA Y MATEMÁTICAS (%)



Fuente: Recuperado de SEE (2019a: 26).

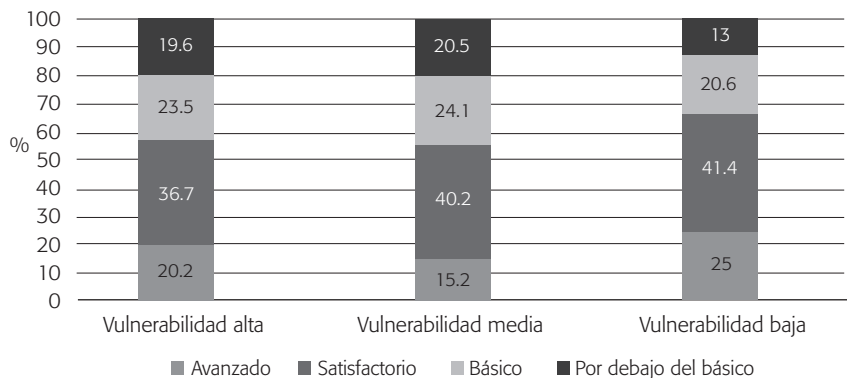
Los datos, teniendo en cuenta la vulnerabilidad, muestran que los resultados satisfactorios se incrementan a medida que baja la vulnerabilidad y los no satisfactorios disminuyen en lengua, pero en matemáticas resulta curioso que el porcentaje de resultados avanzados en estudiantes con vulnerabilidad media es inferior que en el caso de estudiantes con vulnerabilidad alta.

**Gráfica 3**  
NIVEL DE DESEMPEÑO EN LENGUA SEGÚN ICSE (SALTA)



Fuente: Recuperado de SEE (2019a: 30).

**Gráfica 4**  
NIVEL DE DESEMPEÑO EN MATEMÁTICAS SEGÚN ICSE (SALTA)



**Fuente:** Recuperado de SEE (2019a: 31).

Cuando se analizan las razones del ausentismo, desde la perspectiva de los directivos, el 72 por ciento menciona la baja motivación en el hogar en relación con la escuela (la primera causa) y el 44 por ciento a tareas vinculadas al cuidado del hogar (la tercera) (SEE, 2019b: 86). Esto último podría hacer, implícitamente, referencia a trabajo infantil. En el caso de Salta, las prioridades no difieren mucho, pues la baja motivación en el hogar en relación con la escuela sigue siendo la principal causa (el 68 por ciento) y las tareas de cuidado del hogar es la cuarta, con el 43 por ciento. En segundo lugar, aparece el rubro “otras razones” con el 55 por ciento (SEE, 2019a: 61).

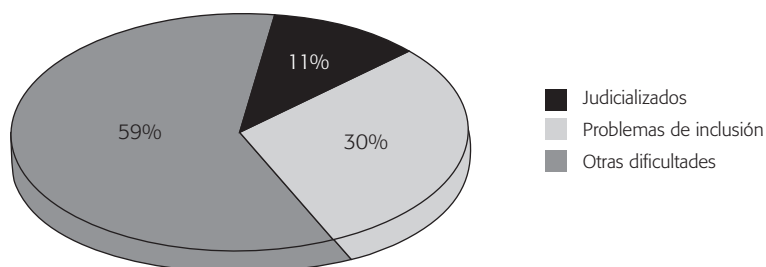
En el caso del trabajo de campo de esta investigación, como avances de resultados a partir de datos parciales y un trabajo previo realizado por uno de los establecimientos en el barrio Solidaridad, se elaboró una planilla (véase el cuadro 2) para la obtención de datos duros, la que luego fue complementada con entrevistas abiertas con los docentes del nivel primario de todas las escuelas seleccionadas.

El relevamiento de tres establecimientos primarios de un total de cinco indica que, de un total de cuatrocientos noventa y cinco alumnos del nivel primario, con una edad promedio de 9.25 años, los veintiséis docentes que llenaron la planilla señalan que las situaciones de vulnerabilidad recurrente son muy disímiles, por lo que la mayoría se producen en el amplio espectro de la categoría “otros”. En las entrevistas, indicaron que esas situaciones, en su gran mayoría, corresponden a niveles socioeconómicos precarios.

**Cuadro 2**  
DIAGNÓSTICO DE SITUACIONES DE VULNERABILIDAD EN LAS ESCUELAS DE EDUCACIÓN PRIMARIA

Dimensiones	Características del diagnóstico	Descripción	Observaciones <sup>1</sup>
Datos de identificación	Turno Grado Número de alumno/as del grupo Edad promedio		
Situación de vulnerabilidad	Alumnos judicializados Alumnos con problemas de inclusión Alumnos con otras dificultades		
Contexto familiar	Escolaridad de padre/madre Cantidad de padres/madres que reciben AUH Apoyo de la familia a las actividades escolares		
Ritmo de aprendizaje de alumnos	Rápido Moderado Lento		
<sup>1</sup> Sólo completar si se considera pertinente.			
<b>Fuente:</b> Elaboración propia.			

**Gráfica 5**  
NIÑOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD



**Fuente:** Elaboración propia.

**Gráfica 6**  
APOYO FAMILIAR



**Fuente:** Elaboración propia.

El contexto familiar es entendido como muy importante en el marco de análisis de situaciones de vulnerabilidad. En las entrevistas a los docentes de las escuelas, un término recurrente fue el de “acompañamiento” y, en concreto, la carencia de éste por parte de los padres. Los datos de las planillas muestran que, en su mayoría, los padres o madres no terminaron la secundaria y que el apoyo familiar es bajo, o menor al 50 por ciento en la gran mayoría de los casos. Sobre un total de cuatrocientos noventa y cinco alumnos, los docentes observan el elevado número de ciento noventa y ocho madres o padres que reciben AUH, aunque hay otros que respondieron no saber o cuyas respuestas no fueron precisas, pues indicaron como tal simplemente “la mayoría”.

### SITUACIONES DE VULNERABILIDAD EN ESCUELAS DE ENSEÑANZA PRIMARIA EN SALTA

Al avanzar sobre temáticas referidas a vulnerabilidad social, pobreza, marginación, resultados obtenidos por las instituciones y demás actores, la tarea fue ardua debido a la falta de sistematicidad en la recolección de datos. Nos referimos con esto a dos cuestiones medulares: 1) la ausencia de mediciones prolongadas, institucionalizadas y continuas que permitan ver evoluciones a largo plazo (lo vimos con la pobreza y también con el rendimiento escolar, por ejemplo), y 2) la falta de criterios uniformes o consensuados sobre qué y cómo se miden los fenómenos.

En toda investigación, los indicadores son fundamentales pues constituyen los datos a partir de los cuales se miden o analizan los comportamientos de las variables. Sin datos, sean cualitativos o cuantitativos, cualquier investigación, cualquier análisis,

carece de sentido. Ahora bien, los datos no son inocentes o no son enteramente objetivos, no sólo porque tiene que ser interpretados, sino porque, en su construcción, se perfilan o determinan criterios que pueden ser muy disímiles y, por lo tanto, los resultados pueden ser también muy disímiles. Como lo explica muy bien Diego Born, es necesario analizar resultados a la luz de los criterios operacionales adoptados.

En casi cualquier análisis de estadística educativa podrá encontrarse una frase como la siguiente: los estudiantes de nivel socioeconómico alto obtienen mejores resultados educativos que los estudiantes de nivel socioeconómico bajo. Ahora bien, esta simple frase amerita al menos dos interrogantes iniciales. El primero, qué se entiende por nivel socioeconómico; el segundo, qué se entiende por resultados educativos (Born, 2018: 19).

Si se toma como referencia la repitencia mencionada en el apartado anterior, los números tienen que ser puestos en contexto. Datos del 2013 muestran que la provincia de Salta es la octava del país en cuanto a tasa de sobreedad en educación primaria, y se encuentra levemente por encima del promedio nacional. En el nivel secundario la situación cambia un poco, ya que la provincia de Salta es la segunda con mayor sobreedad, muy por encima del promedio nacional. De todas formas, ese análisis, realizado en términos absolutos, puede cambiar si se hace una comparación con las tasas más bajas (Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires). Concretamente, los datos de Salta en el nivel primario superan tres veces dichas tasas, en tanto que en el nivel medio 1.7 veces, con lo que, en términos relativos, puede decirse que el nivel primario está en peor situación que el secundario (Piselli *et al.*, 2016: 23-24).<sup>3</sup>

A partir del índice de contexto social de educación (ICSE), desarrollado por el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, los resultados educativos obtenidos se miden en torno a los contextos de vulnerabilidad.

El objetivo central del ICSE es ofrecer una aproximación al contexto social del sistema educativo, constituyéndose así en una variable independiente para analizar qué sucede en pequeños territorios en lo referido a la educación, sea en vinculación con la información que el propio censo ofrece (asistencia, rezago) como en la intersección entre la información territorial y la información educativa a nivel de escuela generada a partir de la estadística sectorial (indicadores de proceso y logros, aprendizajes, etcétera.) (Born, 2018: 28).

Por ello, llama la atención que en el cuestionario de las pruebas Aprender no refiera explícitamente a situaciones concretas de vulnerabilidad como, por ejemplo,

<sup>3</sup> Resulta interesante también el análisis del impacto de la pobreza multidimensional en otras dimensiones como la salud, hacinamiento y la delincuencia en menores. Véase Toledo *et al.*, 2019: 64-71.

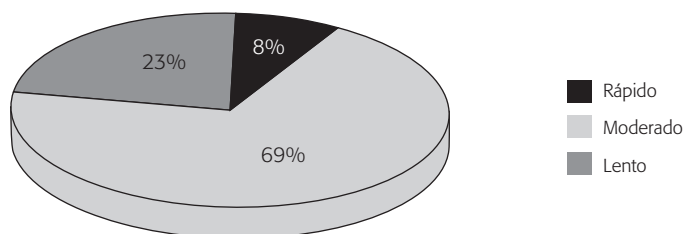
la judicialización de los alumnos o de los padres o personas a cargo; como, del mismo modo, que el trabajo infantil sea destacado como una causal autónoma. Por otra parte, las seis entrevistas realizadas a los docentes de los establecimientos estudiados destacan que hay cierta contradicción entre este tipo de evaluación uniforme y la capacitación en la diversidad que reciben los docentes, con la exigencia de actuar en tal sentido y con respecto al trabajo infantil; algunos docentes de las escuelas estudiadas entienden que se toma como natural en ciertos hogares, por ejemplo, que los hermanos mayores cuiden de los menores en ausencia de los padres.

Si a lo anteriormente dicho se suma el hecho de la reticencia a mostrar ciertos datos por parte de instituciones públicas (sean o no gubernamentales), y cierto recelo en compartir experiencias e información, resulta muy complejo realizar diagnósticos que luego puedan ser utilizados para la elaboración, implementación y control de políticas públicas, sean éstas de tipo social o de cualquier otra naturaleza.

Queda claro que en este tema hay deficiencias de la evaluación de políticas públicas desde una perspectiva analítica integral, por cuanto pareciera verse solamente el "impacto", sin considerar otros aspectos como la anticipación al problema, las necesidades, la calidad o el seguimiento específicos de la política implementada.<sup>4</sup>

En el marco de la problemática abordada, los docentes que completaron la planilla de observación afirman que el ritmo de aprendizaje es mayoritariamente moderado o lento. Esto se puede contrastar con las entrevistas, donde reafirman este resultado. A su vez, muchos lo relacionan con el alto ausentismo. Sin embargo, es necesario destacar que un docente afirma que el ausentismo no suele ser elevado y que encuentra una explicación en "la copa de leche", es decir, en que los alumnos no faltan porque se alimentan a través de este programa en la escuela.

**Gráfica 7**  
NIÑOS EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD



Fuente: Elaboración propia.

<sup>4</sup> Para ampliar sobre la relación entre las fases de las políticas públicas y los tipos de evaluación véase Bañón y Carrillo (1997: cap. 11).

“La copa de leche” es una política pública de carácter social que apunta a la nutrición. Se imparte por la provincia y se coordina, según los gestores, con los diversos municipios. No sucede lo mismo con otros ámbitos o cuestiones, como las pedagógicas o didácticas, por ejemplo. Una carencia reflejada en todas las entrevistas es que, para estos casos de niños en situación de vulnerabilidad, es necesario contar con un gabinete apropiado para atender las necesidades de los alumnos. No obstante, indican que los gabinetes existentes –psicológico o psicopedagógico– no tienen los resultados esperados ya que son rotativos o no tienen permanencia.

Para llevar adelante acciones coordinadas desde las políticas públicas, no es suficiente con la figura omnipresente del Estado (sea nacional, provincial o municipal), sino que se requiere una pluralidad de actores que participen de manera descentralizada. Sin embargo, esta tarea no es fácil en América Latina, donde se produce marcadamente la paradoja en la que “...la descentralización permitiría que los ciudadanos de diferentes territorios adecuen la provisión de bienes y servicios públicos a sus propias preferencias, pero también implica que esa nueva canasta será financiada total o parcialmente con los recursos generados por la comunidad que escoge” (Franco, 2004: 6). Es por ello que, para que los programas o políticas sociales puedan alcanzar resultados satisfactorios, es necesario el involucramiento de la comunidad no concebida ya como “población beneficiaria” sino como protagonista que gestione demandas en el marco de mecanismos que las lleven a la práctica y fijen las prioridades (Franco, 2004: 9), de modo tal que se construyan auténticas “redes sociales” o espacios de interacción (Cuéllar *et al.*, 2009: 206). El análisis relacional propuesto posibilita la necesaria articulación “...de la interrelación entre las conductas individuales y los determinantes estructurales de la posición en el espacio social” (Freyre, 2013: 113).

## LAS FALENCIAS EN EL ABORDAJE DE LA VULNERABILIDAD

A partir del relevamiento de datos realizados, puede extraerse como una primera reflexión que es prioritaria la necesidad de contar con datos precisos y completos sobre los fenómenos observados. Esto no supone, en realidad, exclusivamente la medición cuantitativa de los indicadores, pues es sabido que en materia social un indicador no puede resumir toda la complejidad de un fenómeno. Aun así, el análisis y la implementación de políticas requiere de datos, y es indispensable atender a la forma de su construcción teniendo presente que los promedios no deben ocultar la diversidad y gravedad de situaciones que, aunque no sean mayoritarias, deben ser atendidas con detenimiento.

Para estos casos, la triangulación metodológica representa una herramienta fundamental y, en este punto de vista, es necesaria una mayor concientización para publicar ciertos datos y determinada información, máxime cuando son de interés público. En tiempos de la *open data*, resulta anacrónica la resistencia a compartir datos por parte de las instituciones de diversa índole. Sin datos, es imposible construir políticas públicas. Sin datos sistematizados, es imposible que éstas sean coherentes y estén integradas horizontal y verticalmente.

Las situaciones de vulnerabilidad en los niños de las escuelas objeto de esta investigación son diversas y heterogéneas, pero tienen una raíz común, que es su fuerte vinculación con la pobreza y la indigencia. No se está en condiciones de afirmar que se encuentra allí una relación de causalidad; empero, sí que conforma un contexto en el cual el fenómeno observado, en este caso el rendimiento escolar de los niños, se ve resentido. También se puede observar que las políticas sociales no están focalizadas hacia la vulnerabilidad como categoría de intervención, por lo que hay mayores o menores énfasis en los distintos tipos de vulnerabilidades, pero sin estudiarlas de manera integral. También sería muy alentador si se produjera una coordinación mayor en las políticas abordadas desde los diferentes ámbitos públicos de modo tal que conformen verdaderas políticas públicas que, a su vez, sean generadoras y difusoras del capital social construido.

## FUENTES

ARROYO, SERGIO BEDMAR

2009 “La importancia del contexto en el proceso de enseñanza-aprendizaje”, *Temas para la Educación. Revista digital para profesionales de la enseñanza*, no. 5, noviembre, en <<https://www.feandalucia.ccoo.es/docu/p5sd6448.pdf>>, consultada el 25 de agosto de 2019.

BAÑÓN, RAFAEL y ERNESTO CASTILLO, comps.

1997 *La nueva administración pública*, Madrid, Alianza.

BORN, DIEGO

2018 “Aspectos metodológicos de los indicadores sociales para pensar la educación”, *Propuesta Educativa*, no. 49, junio, pp. 18-31, en <[http://www.propuestaeducativa.flacso.org.ar/archivos/dossier\\_articulos/114.pdf](http://www.propuestaeducativa.flacso.org.ar/archivos/dossier_articulos/114.pdf)>, consultada el 12 de julio de 2019.



COLQUE, NELSON

2019 “Creció la cifra de beneficiarios de AUH y el fondo de desempleo”, *El Tribuno de Salta*, 8 de mayo, en <<https://www.tribuno.com/salta/nota/2019-5-8-0-0-0-0-crecio-la-cifra-de-beneficiarios-de-auh-y-del-fondo-de-desempleo>>, consultada el 1 de agosto de 2019.

CUÉLLAR SAAVEDRA, OSCAR y GARDY AUGUSTO BOLÍVAR ESPINOZA

2009 “Capital social hoy”, *Poli. Revista de la Universidad Bolivariana*, vol. 8, no. 22, pp. 195-217, en <<https://journals.openedition.org/polis/2663>>, consultada el 15 de diciembre de 2019.

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICAS DE LA PROVINCIA DE SALTA (DGEPS)

2001 “Hogares y población total con necesidades básicas insatisfechas (NBI) según barrios y villas de la Ciudad de Salta”, Dirección General de Estadísticas de la Provincia de Salta, en <<http://estadisticas.salta.gov.ar/web/level2/1/3/103>>, consultada el 8 de marzo de 2020.

DIRECCIÓN NACIONAL DE RELACIONES ECONÓMICAS CON LAS PROVINCIAS (DINREP)

2014 “Necesidades básicas insatisfechas (NBI). Información censal del año 2010 (versión ampliada)”, enero, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación, Dirección Nacional de Relaciones Económicas con las Provincias (Dinrep), en <<http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dinrep/Informes/archivos/NBIAmpliado.pdf>>, consultada el 6 de septiembre de 2019.

DURSTON, JOHN

2001 “Capital social —Parte del problema, parte de la solución. Su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe”, CEPAL, Santiago de Chile, septiembre, en <<https://www.cepal.org/prensa/noticias/comunicados/3/7903/Durstonvale.pdf>>, consultada el 12 de diciembre de 2019.

FERNÁNDEZ GAY, CARMEN

2013 “Rendimiento escolar y contexto social en educación primaria”, tesis de maestría en Convivencia Escolar, Universidad de Almería, junio, en <<http://repositorio.ual.es/bitstream/handle/10835/2301/Trabajo.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>, consultada el 12 de julio de 2019.

FORNI, PABLO, MARCELO SILES y LUCRECIA BARREIRO

2004 “¿Qué es el Capital social y cómo analizarlo en contextos de Exclusión social y Pobreza?”, *JSRI Report*, Michigan State University, no. 45, diciembre, en <<https://jsri.msu.edu/upload/research-reports/rr35.pdf>>, consultada el 15 de diciembre de 2019.

FRANCO, ROLANDO

2004 “Institucionalidad de las políticas sociales: modificaciones para mejorar su efectividad”, Santiago de Chile, Flacso, en <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/chile/flacso/autoridad.pdf>>, consultada el 15 de diciembre de 2019.

FREYRE, MARÍA LAURA

2013 “El capital social. Alcances teóricos y su aplicación empírica en el análisis de políticas públicas”, *Ciencia, Docencia y Tecnología*, vol. 24, no. 47, noviembre, pp. 95-118, en <[http://www.revistacdyt.uner.edu.ar/spanish/cdt\\_47/documentos/47\\_freyre.pdf](http://www.revistacdyt.uner.edu.ar/spanish/cdt_47/documentos/47_freyre.pdf)>, consultada el 15 de diciembre de 2019.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INDEC)

2018 “Incidencia de la pobreza e indigencia en 31 aglomerados urbanos”, marzo, indec, Buenos Aires, en <[https://www.indec.gob.ar/uploads/informesde prensa/eph\\_pobreza\\_02\\_18.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesde prensa/eph_pobreza_02_18.pdf)>, consultada el 6 de septiembre de 2019.

2016 “La medición de la pobreza y la indigencia en Argentina”, Buenos Aires, INDEC, noviembre, en <[https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/EPH\\_metodologia\\_22\\_pobreza.pdf](https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/EPH_metodologia_22_pobreza.pdf)>, consultada el 6 de septiembre de 2019.

LAHERA PARADA, EUGENIO

2004 *Introducción a las políticas públicas*, Santiago de Chile, CEPAL.

MEJA, NATALIA

2017 “Salta tiene el 28 por ciento de los asentamientos que hay en la región”, *El Tribuno de Salta*, 24 de mayo, en <<https://www.tribuno.com/salta/nota/2017-5-24-0-0-0-salta-tiene-el-28-por-ciento-de-los-asentamientos-que-hay-en-la-region>>, consultada el 25 de agosto de 2018.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS PÚBLICAS (MEFP)

2009 “Empleo e ingresos: asignación universal por hijo”, Nota Técnica no. 23, Informe Económico no. 70, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Dirección

Nacional de Programación Macroeconómica, octubre-diciembre, en <[http://www.economia.gov.ar/peconomica/informe/notas\\_tecnicas/23%20NOTA%20TECNICA%20Empleo%20e%20Ingresos%20inf%2070.pdf](http://www.economia.gov.ar/peconomica/informe/notas_tecnicas/23%20NOTA%20TECNICA%20Empleo%20e%20Ingresos%20inf%2070.pdf)>, consultada el 20 de julio de 2015.

PISELLI, CAROLINA ET AL.

2016 *Mapa social de la provincia de Salta para la cooperación internacional 2015*, 1ª ed. adaptada, Secretaría General de la Gobernación de la Provincia de Salta, Representación de Relaciones Internacionales, Salta.

RIVAS, AXEL, ALEJANDRO VERA y PABLO BEZEM

2010 *Radiografía de la educación argentina*, Buenos Aires, CIPEC/ARCOR/Roberto Noble, en <<https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1508.pdf>>, consultada el 10 de julio de 2019.

SALVIA, AGUSTÍN ET AL., eds.

2015 “Pobrezas estructurales y desigualdades persistentes. Ilusiones y desilusiones en el desarrollo humano y la integración social al quinto año del Bicentenario (2010-2014)”, *Serie del Bicentenario*, no. 5, Buenos Aires, Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina (presentación del informe), en <[http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2015-ODSA-BDSA-Presentacion\\_Corregida.pdf](http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/2015-ODSA-BDSA-Presentacion_Corregida.pdf)>, consultada el 30 de agosto de 2015.

SECRETARÍA DE EVALUACIÓN EDUCATIVA (SEE)

2019a “Aprender 2018. Informe de Resultados: Provincia de Salta”, Secretaría de Evaluación Educativa, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación, marzo, en <[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe\\_salta\\_primaria\\_2018\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_salta_primaria_2018_0.pdf)>, consultada el 15 de diciembre de 2019.

2019b “Aprender 2018. Informe Nacional de Resultados”, Secretaría de Evaluación Educativa. Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación, marzo, en <[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informenacionalderesultados\\_aprender2018.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informenacionalderesultados_aprender2018.pdf)>, consultada el 15 de diciembre de 2019.

TOLEDO, VICTOR

2015 “Hacia una conceptualización de las políticas públicas”, *Cuadernos Universitarios*, no. 8, pp. 63-71.

TOLEDO, VÍCTOR, FEDERICO DE SINGLAU y SILVINA ABUD RODRÍGUEZ

2019 *Niños y niñas en situación de calle. Análisis de las políticas públicas en la Ciudad de Salta, Salta, Eucasa.*

TUÑÓN, IANINA

2015 *Situación de la infancia en el quinto año del Bicentenario: mayor protección social, privaciones y brechas de desigualdad (2010, 2011, 2012, 2013, 2014), Buenos Aires, Educa.*

TUÑÓN, IANINA y SANTIAGO POY

2016 *Las múltiples dimensiones de la pobreza infantil. Incidencia, evolución y principales determinantes. Período 2010-2015, Buenos Aires, Educa.*

# Migrantes bolivianos en barrios populares de la Ciudad de Salta, Argentina

## Bolivian Migrants in Working-class Neighborhoods Of the City of Salta, Argentina

PAULA ULIVARRI\*  
AMELIA CLARK\*\*

### RESUMEN

Este artículo refleja el proceso de inmersión inicial de la investigación “Migración y prácticas territoriales de la comunidad boliviana en la Ciudad de Salta, Argentina: la situación de los migrantes en los barrios populares”, que se inscribe en un programa más amplio, denominado “Migraciones y gobernabilidad”, en el cual participan las carreras de Psicología, Arquitectura y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Salta, Argentina. El equipo de investigadoras se propone articular la información producida por las diferentes áreas involucradas a partir de una mirada interdisciplinaria, con el fin de facilitar el acceso a insumos que sustenten la formulación de políticas y programas que atiendan los retos y oportunidades del fenómeno de las migraciones.

**Palabras clave:** migrantes bolivianos, condiciones de vida, barrios populares.

### ABSTRACT

This article deals with the initial process of immersion of the research project “Migration and Territorial Practices of the Bolivian Community in the City of Salta, Argentina: The Situation of Migrants in Working-class Neighborhoods.” The study is part of a broader program, “Migrations and Governance,” in which the Catholic University of Salta, Argentina’s Departments of Psychology, Architecture, and International Relations participate. The research team links up the information produced by the different areas involved using an interdisciplinary approach to facilitate access to inputs that will be the basis for formulating policies and programs involving the challenges and opportunities presented by migration.

**Key words:** Bolivian migrants, living conditions, working-class neighborhoods.

\* ORCID: 0000-0002-2153-5640, Universidad Católica de Salta, <pulivarri@ucasal.edu.ar>.

\*\* Universidad Católica de Salta, <aclark@ucasal.edu.ar>.

## INTRODUCCIÓN

El propósito de este artículo es describir el proceso y los resultados de la inmersión inicial de la investigación “Migración y prácticas territoriales de la comunidad boliviana en la Ciudad de Salta, Argentina: la situación de los migrantes en los barrios populares”. En Argentina, el 4.6 por ciento de la población es extranjera: en números absolutos, se posiciona en el número veintinueve en el *ranking* mundial, según un estudio de las Naciones Unidas; es el país con más migrantes de América Latina.

Según el censo 2010 en la provincia de Salta, el 50.7 por ciento de la población se concentra en lo que se llama Gran Salta, que incluye los municipios de Salta, La Caldera, Vaqueros, San Lorenzo, Cerrillos, Campo Quijano, Rosario de Lerma, La Silleta, La Merced del Encon, La Merced y San Agustín. Esta zona, en la década entre 2006-2016, tuvo un crecimiento del área urbana del 3.64 por ciento, es decir, un factor de crecimiento de 1.8x. El uso residencial ocupó el 91 por ciento de las 4.430 has que afectó la expansión de la ciudad (Cordara y Duarte, 2017).

En este proceso de expansión urbana está incluida la creación de barrios populares y el crecimiento de los ya existentes. Un barrio popular se constituye por al menos por ocho familias agrupadas o contiguas, con más de la mitad de la población sin título de propiedad del suelo ni acceso regular a dos o más de los servicios básicos (Renabap, 2017).

Los barrios populares surgen a partir de asentamientos informales caracterizados por la ocupación espontánea de territorio, déficit en el acceso formal a servicios y distintos grados de precariedad habitacional. En particular, los barrios incorporados en esta investigación, Tinkunaku y Ampliación 20 de Junio, tienen su origen en 1995 y son habitados por setenta y ochenta familias, respectivamente (Pollioto, 2018).

## LOS MIGRANTES BOLIVIANOS EN ARGENTINA

Desde 1930, la migración hacia Argentina desde países limítrofes respondió a la necesidad de mano de obra. Los empleos eran de temporada y esto implicaba que los migrantes se desplazaran entre distintas zonas, de acuerdo a la demanda de trabajadores. En un principio, la migración se desarrollaba en las áreas más cercanas al país de origen, como es el caso de la provincia de Salta y su agroindustria azucarera y tabacalera. A partir de 1960, comienza a registrarse un aumento de la migración de países limítrofes hacia núcleos urbanos como Buenos Aires y Córdoba, que ampliaban la oferta de trabajo con la demanda de mano de obra para industrias y construcción (Benencia, 2012).

El presente artículo indaga la situación actual de migrantes bolivianos que residen en la Ciudad de Salta y de sus familias. La migración al noroeste argentino puede clasificarse, según Sala ([2001]; cit. en Benencia, 2012) en cuatro etapas diferenciadas: la primera corresponde al periodo entre 1869 y 1914, cuando se observa un aumento de trabajadores bolivianos en la producción azucarera en la zona de Ledesma; la segunda etapa se desarrolla entre 1914 y 1940, y se caracteriza por empleo estacional en el que los trabajadores bolivianos alternan entre la cosecha de la caña en Argentina y actividades agrícolas en Bolivia; la tercera etapa abarca la década de 1950, en la que se observa un aumento en la migración y se extienden los periodos de residencia en el país, aun cuando persiste el movimiento entre países; y la cuarta etapa, entre 1960 y 1970, conlleva el aumento de migrantes en el noroeste argentino, también su llegada a Cuyo y la inserción en actividades agrícolas en la zona y a los centros urbanos como Buenos Aires, en donde se incorporan a áreas como la construcción. Actualmente existen a lo largo del país muchos destinos para la migración boliviana y, en el centro, destaca el predominio de los migrantes bolivianos en la producción y comercialización hortícola.

Ataide (2017) señala que la migración en el varón está vinculada a la madurez y la independencia, y el argumento predominante es la inserción laboral. La migración se desarrolla a través de redes de familiares o coterráneos que facilitan alojamiento, trabajo e incluso el desplazamiento. En el caso de las mujeres, si bien en muchos casos comparten las actividades laborales y productivas con el varón y a éstas suman las actividades domésticas, se mantiene la asimetría de poder que mantiene a las mujeres en una situación de mayor vulnerabilidad.

La frontera Argentina-Bolivia tiene tres pasos oficiales en la provincia de Salta: Salvador Mazza, Aguas Blancas y Los Toldos. Sin embargo, existen más de veinte pasos clandestinos por donde se puede atravesar esta frontera internacional sin necesidad de registro.

Lanusse y Lazzari (2008) abordan la temática a partir de la "salteñidad", y la entienden como un "otro interno" de la nación, al tiempo que se establece la etnicidad y regionalidad de ciertos "otros externos", los inmigrantes bolivianos y también "otros internos" en referencia a las comunidades indígenas. Briones (2005) sostiene que las formaciones nacionales de alteridad en nuestro país, sedimentadas en el sentido común, plantean la versión dominante de que los argentinos somos europeos. Esto permite trazar distancias respecto de ciertos otros externos con base en un ideal de nación homogéneamente blanca y europea y, por otro, silencia la existencia de otro tipo de alteridades, como la de los pueblos indígenas.

Nos centramos en la comunidad boliviana que vive en barrios populares porque a la situación de precariedad socioeconómica se suman la limitación o la ausencia de

derechos ciudadanos y la discriminación. En este sentido, una cuestión que surge es en qué medida los migrantes logran ejercer sus derechos en la Ciudad de Salta.

## **METODOLOGÍA: INGRESO AL TERRITORIO**

La inmersión inicial de esta investigación comenzó a partir de un vínculo preexistente con referente en los barriales de dos barrios populares: Tinkunaku y Ampliación 20 de Junio. Los referentes de estos barrios solicitaron acompañamiento en un diagnóstico preliminar de sus condiciones de vida, con miras a participar del proyecto de integración sociourbana y regularización dominial iniciado por la ley N°27453 de Barrios Populares. Ambos barrios se encuentran incluidos en el censo realizado en el marco de reglamentación de la legislación, lo que reconoce derechos específicos a sus habitantes, así como facilidades de acceso a servicios y la titularización de sus lotes. Con el objetivo de reivindicar estos derechos, los vecinos de los barrios necesitaban contar con información fehaciente acerca de las familias que viven allí y las condiciones en las que viven.

A partir de actividades previas desarrolladas en los barrios, espacios de juegoteca y talleres, se había detectado que dentro de cada uno habitaban familias bolivianas y boliviano-argentinas, por lo que a partir del trabajo de diagnóstico junto a la comunidad podía establecerse el vínculo con estas familias que son el objeto de la investigación.

La metodología de corte cualitativo posibilita una modalidad de trabajo que permite ir pensando intervenciones situadas con base en necesidades, recursos, posibilidades y problemáticas junto con las que se investiga. Se seleccionó este tipo de diseño, ya que permite investigar un fenómeno social (en este caso la migración) dentro del contexto de la realidad social, entendiendo que el límite entre este fenómeno y el contexto no es evidente, pues existen múltiples fuentes de evidencia que pueden utilizarse; por tanto, permitirá un acercamiento más comprensivo y global de la realidad que viven los migrantes. Además, propicia la flexibilidad en la interacción con las personas (unidad de análisis). En resumen, este método con tradición o perspectiva cualitativa puede distinguirse como una investigación profunda y única de un hecho social y la unidad de análisis permanece en el objeto único, lo cual otorga al investigador una perspectiva holística de una situación real en su propio contexto. Para ello, se tomó como territorio de análisis zonas específicas de la Ciudad de Salta, conformadas por barrios populares. Esta selección se debió fundamentalmente a trabajos previos junto con las comunidades que habitan estos espacios. Efectivamente, son barrios donde hemos desarrollado actividades desde el año 2013, cuando se comenzó con espacios de juego intencional para niños (juegotecas). A estos espacios se



sumaron diferentes actividades comunitarias, talleres para jóvenes e intervenciones en espacios públicos. El ingreso con este nuevo proyecto se desarrolla sobre el vínculo construido con los habitantes de ambos barrios y se articula con la demanda que ellos presentaron.

## EL CONTEXTO DE INSERCIÓN

El punto de inflexión que nos permitió ingresar con nuestra investigación a uno de los territorios seleccionados, la zona este de la Ciudad de Salta, fue la Ley Nacional No. 27453 de Barrios Populares. Esta ley declara de interés público el régimen de integración sociourbana de los barrios populares identificados en el Registro Nacional de Barrios Populares en proceso de integración urbana (Renabap) creado por Decreto 358/2017. Entiende como integración sociourbana

al conjunto de acciones orientadas a la mejora y ampliación del equipamiento social y de la infraestructura, el acceso a los servicios, el tratamiento de los espacios libres y públicos, la eliminación de barreras urbanas, la mejora en la accesibilidad y conectividad, el saneamiento y mitigación ambiental, el fortalecimiento de las actividades económicas familiares, el redimensionamiento parcelario, la seguridad en la tenencia y la regularización dominial. Tales acciones deberán ser progresivas, integrales, participativas y con enfoque de género y diversidad (Ley 27453).

Entre sus artículos, explicita que deben implementarse “proyectos de integración sociourbana, que estarán sujetos a la viabilidad técnica, ambiental y económica y a criterios de planificación urbanística y el marco legal propio de cada jurisdicción, con el objeto de generar condiciones tendientes a mejorar la calidad de vida de sus ocupantes”.

Entonces, a partir de esto, el presidente del centro vecinal de un barrio de zona este nos convoca a trabajar en un diagnóstico de situación de la zona, que permitiría presentar acciones en consonancia con la Ley arriba nombrada. Ahora bien, ¿cómo articular ambos objetivos? La psicología comunitaria se constituye en una oferta que busca dar respuestas a los problemas sociales que aquejan a las comunidades. Un punto de acercamiento imprescindible hacia lo que desconocemos, la forma de vivir, cómo fueron encontrando las soluciones a sus problemas, cuáles son los recursos con los que se cuenta, su lectura de la realidad, etc., es un encuentro con esta comunidad en cuestión (diferente a otras). Convocamos y somos convocados, invitamos y somos invitados, en una articulación que nos permite ser parte de un proceso comunitario.

De esta manera, empezamos a transitar un camino que implicó reuniones constantes, conocimientos mutuos de objetivos y negociaciones. La puesta en común, el diseño de las preguntas y la toma de la encuesta nos llevaron más tiempo del que pensábamos en un principio; sin embargo, los resultados fueron satisfactorios para el equipo comunitario, ya constituido.

## RESULTADOS DE LA PRIMERA ETAPA: INMERSIÓN INICIAL Y ENCUESTA

El espacio territorial-caso de estudio se encuentra ubicado en la zona sureste bajo de la Ciudad de Salta Capital: barrio Tinkunaku y barrio Ampliación. Gran parte del área se encuentra rodeada por el canal Tinkunaku y el río Arenales. Lo característico de estos barrios populares es que lo que los une y conecta con el área más urbanizada son cuatro puentes, dos de los cuales son peatonales.

La zona en la que se ubica colinda –canal mediante– con una fábrica de cerámica, lo cual preocupa a los vecinos por el potencial deterioro ambiental y a la salud, debido a la remoción permanente de tierra arcillosa, sumado esto a los vientos típicos de la zona que genera la presencia permanente de polvo en el ambiente.

El barrio popular Tinkunaku cuenta con una extensión de tres cuadras aproximadamente, distribuidas en forma de “T”, y es un pasaje sin salida. El barrio Ampliación 20 de Junio se encuentra colindante al barrio 20 de Junio propiamente dicho, y se entiende como una extensión del mismo en terrenos privados y fiscales. La zona cuenta con luz y agua, servicios que fueron gestionados mediante la organización de los propios vecinos, y abonan los cargos correspondientes a alumbrado público y limpieza; pese a ello, no cuentan con servicio de limpieza de las calles y el alumbrado es insuficiente y no está disponible en todas las calles. Algunos de los vecinos no poseen la titularidad de los terrenos, e incluso no tienen clara información acerca de qué terrenos son de propiedad privada o fiscales. En todo el territorio viven aproximadamente doscientas veinte familias.

La noción de estrategias habitacionales desarrollada por los estudios urbanos designa las decisiones que toman las familias o unidades domésticas y los objetivos que persiguen en materia de hábitat, y se definen en la intersección entre las necesidades y expectativas habitacionales de los hogares y los condicionantes estructurales. Forman parte de las trayectorias residenciales (Di Virgilio y Gil y De Anso, 2012): un concepto que alude a la relación entre movilidad social, territorial y habitacional de los miembros de un hogar desde el momento en que toman la decisión de migrar.

Estos barrios populares nacieron a mediados de la década de 1990 a partir del impulso de sus primeros habitantes, tanto bolivianos como argentinos, por organizar

el territorio en el que habitan. Ambos barrios se encuentran en un lento proceso de regularización dominial e integración sociourbana. Por este motivo, cuentan con algunos servicios básicos y carecen de otros; de los servicios públicos en el barrio cuentan con alumbrado público y recolección de residuos, algunas de las veredas son de material, cemento o baldosas, pero prácticamente todas las calles son de tierra y algunas de ellas cuentan con acequias, lo que genera inundaciones y lodazales en la época de lluvias.

A continuación, se presentan brevemente algunos datos significativos en relación con el contexto de los migrantes que viven en estos barrios populares; se tomaron como ejes el acceso a los servicios públicos, la cobertura en salud, educación, planes sociales, la situación ambiental y laboral.

## **MIGRANTES BOLIVIANOS DE LOS BARRIOS TINKUNAKU Y AMPLIACIÓN 20 DE JUNIO**

De los doscientos veinte hogares que constituyen los barrios Tinkunaku y Ampliación 20 de Junio se identificaron veinticuatro hogares constituidos por migrantes bolivianos, esto es, que al menos uno de los miembros del hogar es de Bolivia. Las condiciones de vida aquí descritas para estos veinticuatro hogares son compartidas por todos los habitantes del barrio; será a partir del diagnóstico realizado que la investigación profundizará los recorridos de los migrantes, las estrategias desarrolladas y las redes construidas, tanto en el proceso migratorio como en la actualidad.

### **CARACTERÍSTICAS DE LOS GRUPOS FAMILIARES**

El tiempo de los hogares en el barrio es en promedio de dieciséis años, con casos extremos de recién llegados que hace un mes residen allí, y fundadores del barrio que llevan cincuenta años viviendo en el lugar, de los primeros asentados en la zona. Las familias tienen en promedio cuatro hijos, pero se registraron seis hogares con más de siete hijos.

El promedio de miembros por hogar es de cuatro, con dos habitaciones destinadas a dormitorios; no se observan situaciones de hacinamiento crítico (más de cinco personas por dormitorio), pero se detectaron cuatro casos de hacinamiento (más de tres y hasta cinco personas por dormitorio). Asimismo, cuatro de los veinticuatro hogares comparten baño con otra vivienda, lo que también puede considerarse como indicador de hacinamiento a nivel del hogar.

La mitad de las familias son propietarias de la vivienda y el terreno, nueve son propietarias sólo de la vivienda y se detectaron un inquilino, un ocupante con permiso del dueño del terreno y sólo un encuestado manifestó no contar con ningún permiso o acuerdo verbal o escrito con el propietario del lote en el que se ubica su vivienda.

De los veinticuatro hogares relevados, en dieciséis se identifica como jefa del hogar una mujer; en ocho, un varón.

Se detectó un caso que no contaba con documento de ninguna nacionalidad: se trata de una persona en situación de vulnerabilidad marcada; es una mujer de sesenta y seis años, que lleva veinte años viviendo en el país y once años en el barrio; es, asimismo, una de las tres personas encuestadas que señalaron no haber concurrido a ningún espacio de educación formal; se encuentra desempleada y recibe asistencia desde distintos espacios barriales, por ejemplo, bolsones de alimentos.

Respecto del acceso a pensiones y planes sociales existen diferencias entre las distintas pensiones; de los seis hogares con siete hijos o más, cinco de ellos reciben la pensión no contributiva para madre de siete hijos. Sin embargo, en relación con la asignación universal por hijo (AUH) sólo uno de los encuestados percibe este beneficio, y otro, en tanto, es beneficiario del Plan Hacemos Futuro; en el resto de los hogares no reciben ninguna pensión, asignación o plan social. De la misma manera, en relación con el acceso a jubilaciones, siete de los hogares están a cargo de personas en edad jubilatoria, cinco de ellos perciben una jubilación.

De la población en edad activa sólo diez cuentan con actividad laboral, y de estos diez sólo dos tienen trabajo formal: dos enfermeras. La precariedad laboral representada en oficios cuentapropistas o contratos informales, panadería, zapatería, albañilería, costura y venta ambulante presenta amplia diversidad en la dedicación de horas al trabajo, ya que implica la autoexplotación con sesenta horas semanales trabajadas de lunes a lunes, o la subocupación de menos de doce horas semanales. Al considerar la intermitencia e imprevisibilidad de ingresos económicos y la falta de cobertura de obras sociales, se percibe una situación de extrema vulnerabilidad de estos grupos familiares ante problemáticas de salud. Existe escasa cobertura de obras sociales: sólo cinco hogares cuentan con algún miembro que tenga cobertura social; el resto concurre mayoritariamente a efectores de salud pública (centros de salud y hospitales). En los hogares relevados se identificaron cinco personas con discapacidad y sólo dos de ellas han tramitado el certificado que implica el acceso a servicios y bienes específicos.

Respecto de la distribución de las tareas domésticas, en tres hogares los varones manifestaron dedicar tiempo a las tareas domésticas, de diez a treinta horas semanales, mientras que en todos los hogares en los que habita una mujer ella dedica tiempo a las tareas domésticas, y destina un mínimo de siete horas semanales y un máximo de

setenta horas semanales en el caso de aquellas mujeres que se desempeñan exclusivamente como amas de casa a cargo de familias numerosas.

En relación con la educación formal, de los jefes y jefas de hogar tres de los encuestados manifiestan no haber tenido ningún tipo de educación formal, cuatro completaron el primario, tres el secundario y tres completaron formación terciaria (enfermería y docencia de nivel inicial).

En catorce de los hogares se practica una religión, en todos los casos cultos cristianos. La mayoría de ellos participa en actividades de culto en el propio barrio, en parroquias o asambleas compartidas con los vecinos. Otro espacio de encuentro son los comedores, merenderos y espacios de juego y apoyo escolar para los niños y adolescentes del barrio.

Entre los adultos sólo se registran tres personas que desarrollan actividades deportivas regularmente; dos mujeres y un varón. Sin embargo, los vecinos de estos barrios identifican como importante para la vida del barrio las canchas de fútbol y basquet y los espacios verdes.

En relación con los motivos de la migración hacia la provincia, en uno de los hogares la migración estuvo motivada por problemas de salud de uno de los miembros de la familia; identificaron el acceso a la salud pública como un valor. Un entrevistado manifiesta haber migrado con motivo del golpe de Estado de 1971 de Banzer, hace cincuenta años; es uno de los fundadores del barrio Tinkunaku. El resto de las familias manifiestan haber migrado buscando oportunidades laborales y por escasez de trabajo en el lugar de origen. En algunos casos los miembros de la pareja emigraron juntos. En seis de los hogares los varones emigraron por motivos económicos, en busca de empleo, y las mujeres migraron para reunificar la familia luego de que sus parejas varones se habían instalado en la Ciudad de Salta.

## ACCESO A SERVICIOS

En relación con el acceso a la electricidad, veintidós casas cuentan con medidor y pagan el servicio; sin embargo, el acceso a la tarifa social se registra en sólo seis hogares. La tarifa social se asigna automáticamente en caso de que el titular del servicio cumpla requisitos como cobrar una jubilación mínima, tener monotributo social o ser beneficiario de una pensión no remunerativa, entre otras categorías beneficiadas. Sin embargo, si al cruzar datos el titular no presenta alguno de estos requisitos, deberá completar el trámite para solicitar el beneficio. Durante la aplicación de las encuestas se detectó que los encuestados no conocían acerca de la tarifa social ni de los requisitos para el acceso a la misma.

Sólo tres de los hogares cuentan con cloacas, y sólo uno cuenta con conexión a la red de gas. Los hogares que no están conectados a la red cloacal cuentan con pozos ciegos en los mismos lotes en que está construida la vivienda; cada habitante construye su propio pozo, por lo que no se conocen las características de los mismos, ni su eficiencia. En los hogares se utiliza garrafa de gas para la cocción de los alimentos, en tanto que para la calefacción se utilizan también calefactores eléctricos, en menor medida leña y en cuatro hogares señalan que no cuentan con ninguna forma de calefacción. Tres hogares no cuentan con conexión a la red de agua, están conectados a la red eléctrica, se cocina con tanque de gas y la calefacción es con leña.

Las problemáticas ambientales en el barrio están vinculadas a la aparición de microbasurales y la cercanía del canal, que cuando no recibe mantenimiento por parte de la municipalidad facilita la proliferación de plagas y al generar acumulación de material en los desagües propicia las inundaciones en época de lluvias. Sumado a esto, la fábrica de cerámica cercana a partir del humo, del polvillo y de las partículas en suspensión genera diversos problemas respiratorios y cutáneos. La fábrica, que existe antes de los barrios, cuenta con una larga historia de intercambios de propuestas con la comunidad en pos de mejorar la calidad del aire, que hasta el día de hoy no se han implementado.

Al final de la encuesta se preguntaba qué otras dificultades observaban en el barrio. Surgieron como principales respuestas la falta de espacios verdes tales como plazas y parques, y la venta de drogas que implica situaciones de inseguridad.

## ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

En la Ciudad de Salta, los migrantes de países limítrofes por motivos económicos conforman una población con acceso restringido a los bienes y servicios públicos urbanos y a la propiedad de la vivienda. Este sector reside mayormente en los barrios populares, y constituyen el grupo social más afectado por la falta de planificación urbana de la ciudad.

Estudiar las estrategias de los migrantes permite ampliar lo que tradicionalmente se considera como el ámbito político de las migraciones. Ello implica poner en primer plano la especificidad que la condición migrante y la experiencia migratoria imprimen a las prácticas, autorizadas o no, de ciudadanía.

En la construcción de la figura del inmigrante extranjero como el “otro” participan elementos que tienen que ver con la clase social, pero también con la procedencia y con la pertenencia, la etnia y la raza. Esto hace que el migrante boliviano que vive en barrios populares se encuentre en una doble situación de vulnerabilidad. Queda

por seguir analizando otras categorías que nos acerquen a las redes sociales con las que cuentan y sus posibilidades de articular con otros, y las posibilidades que tienen de insertarse en la comunidad como ciudadanos.

## FUENTES

ATAIDE, S.

- 2019 “Género y migraciones. Un estudio sobre mujeres migrantes tarijeñas en torno al mercado de trabajo hortícola de Apolinario Saravia en la provincia de Salta”, *Mundo Agrario*, vol. 20, no. 43, e107, DOI: <https://doi.org/10.24215/15155994e107>
- 2017 “Género, racismo y migraciones para pensar en la movilidad de bolivianos y bolivianas en torno a la actividad hortícola de Salta”, ponencia en las Primeras Jornadas Nacionales “Perspectivas e intervenciones en las Ciencias Sociales del NOA: Sociedad, Economía y Salud a debate”, 24-26 de agosto, Facultad de Humanidades, Ciencias Sociales y de la Salud, Universidad Nacional de Santiago del Estero.
- 2016 “Inserción desigual de inmigrantes bolivianos en un mercado de trabajo segmentado. Estudio en municipios del Este salteño”, *Andes*, vol. 27.

BENENCIA, R.

- 2012 “Participación de los inmigrantes bolivianos en espacios específicos de la producción hortícola en la Argentina”, *Política y Sociedad*, vol. 49, no. 1, pp. 163-178, DOI: [http://dx.doi.org/10.5209/rev\\_POSO.2012.v49.n1.36521](http://dx.doi.org/10.5209/rev_POSO.2012.v49.n1.36521)

BRIONES, CLAUDIA, ed.

- 2005 “Formaciones de alteridad: contextos globales, procesos nacionales y provinciales”, en Claudia Briones, ed., *Cartografías argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*, Buenos Aires, Antropofagia.

CORDARA, C. y J.I. DUARTE

- 2017 “Cómo crecen las ciudades argentinas”, en <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2018/11/C%C3%B3mo-crecen-las-ciudades-argentinas-CIPPEC.pdf>, consultada el 20 de marzo de 2020.

LANUSSE, PAULA y AXEL LAZZARI

- 2005 “Salteñidad y pueblos indígenas: identidades y moralidades”, en Claudia

Briones, ed., *Cartografías argentinas: políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*, Buenos Aires, Antropofagia, pp. 223-252.

POLLIOTO, G.

2018 “Políticas de uso de suelo y fragmentación urbana caso Ciudad de Salta”, Tercer Congreso Internacional “Vivienda y ciudad: debate en torno a la nueva agenda urbana”, junio, Córdoba, Argentina.

REGISTRO NACIONAL DE BARRIOS POPULARES (RENABAP)

2017 Decreto 358/2017, en <[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/decreto\\_358\\_2017.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/decreto_358_2017.pdf)>, consultada el 20 de marzo de 2020.

SALA, GABRIELA ADRIANA

2001 “Mano de obra boliviana en el tabaco y la caña en Jujuy”, en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, vol. 45, no. 15, pp. 337-370.

VIRGILIO, MARÍA MERCEDES DI Y MARÍA LAURA GIL Y DE ANSO

2012 “Estrategias habitacionales de familias de sectores populares y medios residentes en el área metropolitana de Buenos Aires (Argentina)”, *Revista de Estudios Sociales*, no. 35, pp. 158-170, en <10.7440/res44.2012.15>.



# Educar desde la interseccionalidad: recepción de una película en un centro de trabajadores

## Educating Based on Intersectionality: How a Film Was Received at a Workers Center

BELTRÁN ROCA MARTÍNEZ\*

PILAR PINTO BUZÓN\*\*

### RESUMEN

El presente artículo estudia la labor educativa de los centros de trabajadores en Estados Unidos. Se emplea la perspectiva de la recepción, desarrollada en el ámbito de los estudios culturales, y la teoría de marcos de acción colectiva. Se investiga el marco interseccional de un centro de trabajadores de la Ciudad de Nueva York analizando el discurso de debates que tienen lugar en el contexto natural durante una investigación etnográfica. Se identifican los elementos de diagnóstico, pronóstico y motivación del marco de acción colectiva. Se observa que las relaciones de clase e interétnicas están fuertemente solapadas, y que el centro de trabajadores pretende articular solidaridades y alianzas para defender los derechos de los trabajadores latinoamericanos.

**Palabras clave:** educación popular, migraciones, etnografía, estudios culturales, movimiento obrero.

### ABSTRACT

This article studies the education carried out in U.S. workers' centers. The authors use reception theory, developed in the sphere of cultural studies, and collective action theory. They investigate the intersectional framework of a workers' center in New York City, analyzing the discourse of debates that take place in the natural context during an ethnographic research project, and identifying the elements of diagnosis, prognosis, and motivation of the collective action framework. They observe that class relations and inter-ethnic relations overlap heavily and that the workers' center has the aim of interweaving solidarity and alliances to defend the rights of Latin American workers.

**Key words:** popular education, migration, ethnography, cultural studies, workers' movement.

\* Departamento de Economía General, Universidad de Cádiz, <beltran.roca@uca.es>.

\*\* Departamento de Filología Francesa e Inglesa, Universidad de Cádiz, <pilar.pinto@uca.es>.

## INTRODUCCIÓN

El 17 de junio de 2019, el Proyecto de Justicia Laboral, un centro de trabajadores localizado en el barrio de Williamsburg, en el distrito de Brooklyn (Nueva York), proyectaba en una de sus sedes el cortometraje titulado *Division Ave*, dirigido por la cineasta israelí Tamar Glezerman.<sup>1</sup> En la sala se encontraban organizadoras y miembros del centro de trabajadores, vecinos del barrio y una parte del equipo de la película. Entre los miembros y simpatizantes del centro, destacaba un grupo de unas ocho trabajadoras domésticas latinoamericanas cuya experiencia se veía retratada en la película. El video narraba la historia de una trabajadora doméstica mexicana que era contratada por un intermediario judío para trabajar en una vivienda de la comunidad jasídica de Williamsburg. La jornalera sufría abusos laborales e impago (robo de salario, como se denomina en Estados Unidos) por parte del intermediario y se encontró con el apoyo de la mujer en el domicilio donde trabajaba y cuya situación de opresión basada en el género también se veía reflejada. El acto formaba parte de la actividad de educación popular llevada a cabo por este pequeño centro de trabajadores.

Los centros de trabajadores son organizaciones comunitarias de naturaleza híbrida que combinan la provisión de servicios de organizaciones voluntarias convencionales con la organización y la incidencia política a favor de los derechos laborales y de las personas inmigrantes (Fine *et al.*, 2019; Theodore *et al.*, 2019). Una de las características de los centros de trabajadores es el desarrollo de una perspectiva interseccional (Gómez, 2014), que se deriva del hecho de que suelen organizar a un sector de trabajadores considerados *outsiders* por los sindicatos (como migrantes, mujeres o grupos raciales minorizados). La teoría interseccional subraya el modo en que categorías sociales como el género, la raza, la etnicidad o la clase están interconectadas; ha sido utilizada, entre otras cuestiones, para analizar las desigualdades de mujeres o determinados grupos étnicos en el plano laboral, además de los tipos de participación cívica que estos grupos tienden a poner en práctica (Healy *et al.*, 2011; Acker, 2012). Dentro de la corriente interseccional, este estudio se ubica dentro de la perspectiva que trata de rastrear las conexiones entre las experiencias subjetivas y estructuras de poder más amplias (Rodríguez *et al.*, 2016).

Las acciones de los centros de trabajadores van encaminadas a actuar frente a diferentes tipos de opresión que se entrecruzan: de clase, racial o étnica y de género, entre otras (Fine, 2006). En los últimos treinta años, los centros de trabajadores se han convertido en actores clave del movimiento obrero de Estados Unidos produciendo un espacio social propio, aunque desarrollando fuertes conexiones con las organizaciones

<sup>1</sup> Puede obtenerse más información sobre la película en su página de Internet <<https://divisionavefilm.com/>>.

sindicales y comunitarias (Sullivan, 2010), y enfrentándose a una fuerte oposición conservadora (MRNUO, 2018).

Dentro del abanico de actividades de los centros de trabajadores, una de las menos analizadas es la actividad formativa. Y aunque la educación popular para el desarrollo de pensamiento crítico es un elemento clave en la misión de este tipo de organizaciones (Fine, 2006) –y los movimientos sociales en general (Wexler, 2017)–, la literatura existente ha tendido a centrarse en campañas particulares o aspectos organizativos (Milkman, 2014), como las relaciones con los sindicatos (Avedaño y Hiatt, 2012). En efecto, las diferentes actividades que realizan de manera cotidiana los centros de trabajadores suelen implicar la aplicación de técnicas de educación popular freiriana (Fine, 2007), en ocasiones utilizando la herramienta del testimonio, el cual está fuertemente arraigado en tradiciones de activismo latinoamericano (Das Gupta, 2014; Cahuas, 2019). Ejemplos de esto pueden ser cursos de seguridad y salud en el trabajo en los que se educa a los trabajadores sobre derechos laborales, entrenamiento de líderes para campañas de organización en los lugares de trabajo o capacitación profesional para determinadas industrias, como el comercio, que incluye una formación política y sindical. Este artículo pretende contribuir a cubrir ese hueco centrándose en las prácticas educativas de los centros de trabajadores. Para ello, estudiará discursos sobre las relaciones con base en la clase, el género y la etnicidad entre los participantes de una actividad educativa de un centro de trabajadores utilizando la perspectiva de la recepción. El material a analizar será la discusión comunitaria llevada a cabo tras la visualización de un documental.

La teoría de la recepción se desarrolla inicialmente en el ámbito de la literatura y, posteriormente, se extiende al ámbito del cine (Pérez, 2008). El trabajo de Jauss (1987) es uno de los pioneros en este campo, enfatizan el papel activo del lector respecto al texto y subraya la diferencia entre la recepción original de un texto y la recepción en otros momentos históricos, lo que hacía necesario el papel del crítico. Iser (1989), dentro de esta corriente, argumentaba que todo texto dejaba “espacios en blanco” que debían ser rellenados por el lector con base en su propia imaginación, concepciones y experiencia. En el ámbito del cine, Stam desarrolla un planteamiento muy próximo al de Jauss privilegiando al receptor desde un punto de vista social y cultural, y analiza el modo en que los espectadores conforman la experiencia cinematográfica al mismo tiempo que son configurados por esta última debido al proceso dialógico que se produce de manera inevitable (Pérez, 2008). En esta misma línea, Bordwell (1989) señalaba que las operaciones que conducen a la interpretación de una película están relacionadas con las representaciones que el espectador tiene previamente sobre el tema y, al igual que ocurre con la recepción literaria, un diálogo se establece entre la producción artística y la persona que la recibe dentro de un entorno sociocultural

que actúa de eje transversal, por lo que la obra posee, en principio, un sentido que es parcial, mientras que la totalidad será dada/ constituida por la visión e interpretación del receptor/ espectador.

Igualmente, Hall (1980) sostenía que los textos de los medios audiovisuales no poseen un significado inequívoco, sino que pueden ser interpretados de maneras distintas por diferentes espectadores. Hall elaboró una tipología sociológica de espectadores. Toda la obra teórica y empírica de Hall tomaba como referente a Gramsci, por ello, su análisis sobre el proceso comunicativo de los medios como reproductores de la estructura de poder tienen una relevancia significativa. La hegemonía, según su enfoque, no suponía una sociedad unidimensional, sino que los medios de comunicación eran reproductores de la estructura de poder al mismo tiempo que de las contradicciones presentes en la sociedad. Hall analizaba en su obra cómo el proceso de codificación-decodificación no era un proceso directo, sino que “la intención global de la comunicación efectiva debe ser la de obtener el consentimiento del público para la lectura proporcionada, y, por tanto, llevarle a que lo decodifique dentro del marco de referencia hegemónico” (Martín Cabello, 2008).

Esta perspectiva entronca con los trabajos posteriores de Martín Barbero (1993) y García Canclini (1990), quienes enfatizan el papel de la cultura en los procesos de comunicación. Mientras el primero enfatizaba los procesos de lucha y negociación entre grupos dominantes y subalternos dentro del terreno de la cultura de masas, el segundo argumentaba que los medios de comunicación producen culturas híbridas que combinan lo moderno y tradicional, lo regional, nacional y transnacional, y lo culto, popular y masivo. Uno de los puntos comunes de la perspectiva de estos autores es que se han preocupado por el modo en que se relacionan los procesos de recepción y las identidades culturales (Jacks, 2008). Desde esta perspectiva, no sólo es importante prestar atención a la recepción en las dinámicas comunicativas, sino al modo en que éstas producen y reproducen identidades étnicas, políticas y laborales (Huesca y Dervin, 1994). En relación con las identidades étnicas, diversos estudios han analizado el modo en que los medios étnicos las refuerzan (Jeffres, 2000).

Así, es preciso conocer bien el contexto comunicativo. La recepción es un proceso que integra el antes y después del momento de visualización. Las experiencias almacenadas por los sujetos y el mismo contexto cultural se sumarán al mensaje a través de los procesos de mediación que lo dotarán de sentido (Lazo, 2008). Asimismo, organizar una discusión tras la visualización imprimirá un sentido determinado a la mediación, pues las experiencias y discursos de otros participantes contribuirán a la negociación y resignificación del mensaje. Enrique Martín Criado (2014) se ha referido a la influencia del contexto en los procesos discursivos como el poder de la situación, y permitirá explicar las frecuentes incoherencias entre el decir y hacer entre los actores sociales.

Investigaciones en el ámbito de la comunicación se han preocupado por el modo en que el uso de medios de comunicación afecta a la participación cívica (Shah *et al.*, 2001; Hameleers, 2019). En el estudio que nos ocupa, el proceso de comunicación adquiere sentido dentro de un marco de acción colectiva (en este caso interseccional). La noción de marco fue acuñada por Goffman (2006) para referirse a esquemas interpretativos que dotan de sentido y organizan el mundo, y sirven de guía para el comportamiento de los actores sociales. Goffman defiende que los significados de los sujetos son el resultado de procesos interpretativos mediados por la cultura. En el ámbito de la acción colectiva, la noción de marco ha sido ampliamente utilizada a partir del trabajo de Snow y Benford (1992), proponen identificar tres elementos básicos en los procesos de enmarcamiento: diagnóstico o visión sobre la sociedad, sus problemas y responsables; pronóstico o la percepción sobre soluciones a los problemas identificados; y el camino a emprender y motivación, que son los incentivos para que la gente participe en las acciones orientadas a solucionar los problemas.

El trabajo de educación popular de los centros de trabajadores estadounidenses como la discusión acerca de la película que se pretende analizar, tiene por objeto expandir el marco de acción colectiva interseccional en el que se basan dichas organizaciones (Mandel *et al.*, 2018). La cultura de las diferentes audiencias de ese documento audiovisual mediará en el proceso de recepción, mientras que un análisis discursivo de la discusión permitirá acceder no sólo a los marcos interpretativos, sino al modo en que la interseccionalidad es negociada por los actores sociales de manera situacional.

## MATERIAL Y MÉTODOS

El presente trabajo se enmarca en una investigación etnográfica más amplia sobre los centros de trabajadores en Nueva York desarrollada en 2019. En dicha investigación se ha empleado una metodología cualitativa consistente en entrevistas a profundidad sobre una muestra de quince voluntarios y personas contratadas de dichas organizaciones, observación participante en diecinueve eventos (manifestaciones, piquetes, reuniones, convivencias o actos culturales) y análisis de documentos (panfletos, actas de reuniones, publicaciones en redes sociales de Internet y páginas web o informes).

En el trabajo de campo etnográfico se obtuvo siempre el consentimiento informado de los sujetos involucrados. Se pudo comprobar que buena parte de las actividades desarrolladas por los centros de trabajadores tienen una dimensión educativa y que era frecuente el empleo de documentos audiovisuales. Durante el trabajo de campo se pudieron presenciar varias proyecciones de audiovisuales en un periodo de seis meses, siempre acompañadas por una discusión pública. Se ha seleccionado

la presente discusión porque es la que logra reflejar mejor los diferentes elementos de los marcos. El hecho de captar las discusiones en el seno del análisis etnográfico y poder someter dichas discusiones a un análisis discursivo llevó a reflexionar sobre la naturaleza de la información que se estaba recogiendo, así como sus similitudes y diferencias respecto a otras técnicas que privilegian el análisis de discusiones grupales como el grupo de discusión o focal.

Efectivamente, este trabajo empleará una técnica híbrida entre la etnografía y el grupo de discusión. Por un lado, a diferencia del grupo de discusión o focal, se analizan discursos que surgen en situaciones naturales. Por otro lado, la etnografía puede contribuir a reforzar el análisis contextual. Una descripción detallada de los escenarios, actores y actividades en los que se desarrolla la discusión grupal puede contribuir a una mejor comprensión del discurso. Además, la situación social del grupo impone a los participantes una serie de condiciones que afectan al discurso que emiten como la recepción que se espera en el resto de los participantes (Martín Criado, 1997: 87).

En relación con el estudio de la mediación y recepción, el estudio etnográfico permite profundizar en los marcos culturales que existen en los diferentes contextos, y que se refieren al modo en que los grupos humanos viven, piensan, sienten y organizan la vida. Por otro lado, los participantes de la discusión grupal analizada en este trabajo no reúnen las características del grupo de discusión en relación con su número (que debe oscilar entre cinco y nueve), conocimiento previo o criterios de selección, de homogeneidad y heterogeneidad (Ibáñez, 1992). Esto hace que el discurso sea de otra naturaleza, y su contenido esté atravesado por relaciones de poder y conocimiento previos que deben ser estudiados contextualmente.

El contenido de las discusiones grupales ha sido sometido a un análisis categorial temático (Braun y Clark, 2006). Se ha prestado atención, en primer lugar, a los componentes de diagnóstico, pronóstico y motivación que forman parte de los marcos interpretativos de los sujetos sociales (Snow y Benford, 1992). Dentro de estos ejes, se ha prestado atención a las siguientes categorías, que cobran centralidad en el análisis intersectorial: identidad colectiva, relaciones interétnicas, relaciones de clase y relaciones de género.

## ANÁLISIS Y RESULTADOS

### Situación

La sede del Proyecto de Justicia Laboral en la que se va a proyectar la película se encuentra en el barrio de Williamsburg, en Brooklyn. Tienen otra sede en Bensonhurst,

al sur de Brooklyn, pero la oficina en la que se celebra el evento está a sólo dos calles de Division Avenue, que es en la que está ambientada la película. En dicha calle se encuentra el *street corner* o la “parada”, en la que diariamente unas ciento cincuenta jornaleras buscan empleo como empleadas de hogar, limpiadoras o trabajadoras manuales. La oficina se encuentra en la avenida Broadway por la que pasa el metro en superficie junto a varios establecimientos de comida latina. En el barrio se hacen visibles los dos principales grupos sociales que lo componen: la comunidad latina, visible por los comercios y el desarrollo de trabajos manuales, y la comunidad judía, la mayor parte perteneciente a la rama jasídica reconocible por su vestimenta.

El Proyecto de Justicia Laboral es un centro de trabajadores creado en 2010 por activistas que habían trabajado previamente en otros centros. Se enfrenta a “la injusticia racial y económica que sufren los jornaleros y las trabajadoras domésticas construyendo poder colectivo y creando soluciones a los problemas que sus miembros experimentan en el trabajo y en las comunidades en las que viven” (Figueroa *et al.*, 2015: 33). Trabaja con personas de bajos ingresos, principalmente latinos, con el propósito de empoderarlos y crear comunidades fuertes a través de la educación, la organización, el liderazgo y la constitución de alternativas económicas de base. Como han apuntado estudios elaborados por centros de trabajadores, el trabajo de la comunidad latina a la que se dirigen se desarrolla en el ámbito de la economía informal, mientras que buena parte de los jornaleros ha sufrido impago de salarios o incumplimientos de las cantidades acordadas (Figueroa *et al.*, 2015). Ofrecen una variedad de servicios: cursos de inglés como segundo idioma, cursos de seguridad y salud en el trabajo (requeridos para trabajar, especialmente en la construcción), apoyo en casos de reclamación de cantidades, manifestaciones y movilizaciones. Cuentan con una plantilla de aproximadamente ocho personas y afirman tener alrededor de mil miembros (personas asociadas que han pagado una cuota única de veinticinco dólares). Los organizadores son todos latinos (o descendientes de migrantes latinos) y hablantes bilingües de inglés y español. La población con la que trabajan es principalmente trabajadores de la construcción y empleadas domésticas, generalmente latinoamericanos y residentes en los barrios en los que están instaladas las oficinas. Dadas las características socio-demográficas del barrio, en muchas ocasiones los empleadores son judíos jasídicos, y los trabajadores a los que apoyan son migrantes latinos, con frecuencia en situación administrativa irregular. La película que se va a proyectar trata precisamente de las relaciones laborales e interétnicas entre ambas comunidades.

La oficina está formada por una gran sala dividida en varios espacios. Toda la habitación está llena de carteles reivindicativos, en español e inglés, sobre derechos laborales y sociales de los trabajadores migrantes. También hay esquemas y diagramas en papel elaborados en actividades formativas. El proyector está encendido y

las organizadoras están colocando las sillas en círculo (pensando en el debate). Una organizadora atiende al fondo a dos trabajadores de la construcción en relación con los cursos de seguridad y salud. Un grupo de ocho mujeres latinas de entre cuarenta y cincuenta años ha llevado gelatina y comida latina. También aparecen otros voluntarios del Proyecto de Justicia Laboral y una vecina del barrio. En total, hay unas veinticinco personas. El documental se proyecta en inglés con subtítulos en español.

Cuando termina la película, hay un silencio. Muchas de las organizadoras del centro de trabajadores están emocionadas. Se secan las lágrimas de los ojos y Ligia, codirectora de la asociación, inicia el debate.

## Discusión grupal

*Marco de diagnóstico: etnicidad, clase, género.* Ligia, codirectora del Proyecto de Justicia Laboral, trata de dirigir la discusión a las diferentes manifestaciones de la opresión tratando de crear un encuadre interseccional: “En algún momento de nuestras vidas hemos sentido algún tipo de opresión. No tiene por qué ser solamente con los empleadores. Sé que podemos cerrar nuestros ojos, pensar en ese momento, algún tipo de explotación, como mujer, como inmigrante, como trabajadora”. Los testimonios, sin embargo, van a centrarse en la experiencia de explotación laboral de las trabajadoras domésticas latinas por parte de los empleadores judíos.

Una buena parte de la discusión consiste en testimonios de trabajadoras del hogar que expresaban el grado en que se sentían identificadas con la protagonista. Susana,<sup>2</sup> una trabajadora del hogar procedente de Guatemala, explica que los abusos laborales reflejados en el cortometraje eran frecuentados en ellas, que ha vivido una situación similar. Utiliza la categoría “gente judía” para referirse a los empleadores para los que trabajan: “Yo me quedé impactada con esto porque varias de nosotras hemos trabajado con gente judía y estamos viendo que el caso de esta chica, que no le pagaban, me recuerda a una situación personal mía, que me querían a las seis de la mañana y trabajaba hasta las cuatro de la tarde, y ni comía. Mucha gente que trabajamos en esto hemos pasado una mala situación en algún momento”.

María, otra trabajadora, explica lo mal que era tratada por este tipo de empleadoras: “Lo que vi me recordó muchísimo a lo que viví cuando llegué aquí. Vine hace cuatro años y sí, alguna empleadora me tocó así. Trabajaba de rodillas y no me regalaba ni un vaso de agua. La comida que ella me daba pues me la tiraba, como si fuera

<sup>2</sup> Con el propósito de preservar la privacidad de las trabajadoras y los participantes se han utilizado seudónimos, a excepción del reparto de la película y las codirectoras del Proyecto de Justicia Laboral.



un animal. Y al ver esto pues recordé todas las cosas que yo pasé [llora]. Trabajé tres años de rodillas, arrodillada, porque no me querían dar la mopa”.

Otro testimonio distingue entre empleadoras malas y buenas, y matizaba que las judías podían ser de las dos categorías. Ser bueno o malo dependía de tres variables: primero, no exigir a las empleadas de hogar trabajar de rodillas; segundo, dar un trato personal correcto, permitiendo descansar y dar café; tercero, pagar lo acordado: “Yo quiero contar mi experiencia. Yo llevo aquí tres años y, cuando llegué, comencé a trabajar con una familia que era buena. Ella era buena, me daba café. Pero ella quería de rodillas, no con mopa. Pero no era exigente tampoco. Y luego me fui a otra casa en la que ella era con mopa, pero era bien exigente, y no quería pagar todo. Me faltaban cien dólares [...] No son todas las judías. También hay buenas”.

Otra de las personas que interviene es Lorena Rodríguez, actriz que hace el papel de trabajadora. Se conecta a la discusión por Skype desde Colombia, su país natal. Explica que se quería visibilizar lo que ocurre con las jornaleras y contar una historia de mujeres: “Lo que queríamos era visibilizar lo que está pasando. Todos hablamos de los jornaleros hombres, pero nunca hablamos de las jornaleras mujeres. Y esta es una oportunidad para mostrar este tema, y no solamente eso, sino de mostrar una historia de mujeres. De cómo mujeres nos entendemos [...] no importa si somos judías o venimos de una cultura latinoamericana”.

Al respecto, Michal Birnbaum, actriz y coguionista, explica que la historia de sororidad entre la mujer judía y la latinoamericana era inventada. No habían obtenido testimonios sobre eso, se trataba de lo que ella habría deseado: “Me guie por el *whishful thinking*. En relación con la ayuda de la mujer judía a la trabajadora inmigrante. No es algo que ocurriera, sino que me gustaría que ocurriera”. Una trabajadora le responde rotundamente: “Eso en la película, pero en la vida real no es así. No te ayudan. Eso es mentira. [las otras trabajadoras del hogar asienten con la cabeza]. [...] en la vida real quieren que trabajes de rodillas y no te dan ni un vaso de agua” (sic).

Las organizadoras tratan de orientar la discusión hacia la interseccionalidad. Yadira, codirectora del centro de trabajadores, pone el acento en la situación de opresión que también padecen las mujeres jasídicas, algo que también aparece reflejado en la película: “Las compañeras judías están también muy oprimidas en muchas cuestiones: dinero [...], que no pueden conversar. Ellas están en una situación bien dura. [...] ellas como mujeres también están pasando una situación un tanto difícil por la opresión”.

Otra organizadora se pronuncia en el mismo sentido. Introduce el concepto de patriarcado: “Algo que veo en la película también muy importante es que muestra un sistema patriarcal. En la escena en la que están en la mesa, el hombre le dice a ella que ellas están vagonetas [vagas], que esto [el trabajo doméstico] lo hacían antes

ustedes [las mujeres judías] [...]. Más allá de una cultura es un sistema patriarcal. Y nosotras somos víctimas de eso”.

Otra organizadora trata de trazar puentes entre la opresión que experimentan las mujeres judías y la que sufren las mujeres latinoamericanas: “Para los latinos, el patriarcado, el hecho de que el hombre controle todos los aspectos, no es nada extraño. En cualquier parte de Latinoamérica, las mujeres no tienen los mismos derechos que los hombres. Es algo que conocemos bien de cerca. Y en ese sentido tenemos una lucha en común”.

Nadav Remez, compositor de la película, introducía en la reflexión la particularidad de la comunidad judía de Williamsburg. Desde su punto de vista, el comportamiento poco ético de muchos de los miembros de esta comunidad no es el resultado de su religión, sino de una forma de vida particular que se ha creado en dicho enclave:

Yo soy judío, pero por ellos no soy tratado como judío. Hay judíos que no consideran a otros judíos. Dentro de la comunidad jasídica, que son muy ortodoxos, la comunidad de Williamsburg tengo la experiencia, por los *landlords* [caseros] y la película, que es particularmente conflictiva. Y con este grupo particular, en lugar de enojarse, hay que reconocer que no se va a poder trabajar. No es porque sean judíos, no es porque sean jasídicos, son solo esos tipos que están al otro lado de la calle.

*Marco de pronóstico.* El marco de pronóstico no aparece muy desarrollado en la discusión. Sin embargo, puede inferirse del discurso empleado. Frente a la explotación laboral, la opresión de género y el enfrentamiento entre grupos étnicos, los participantes del debate (tanto trabajadoras, como organizadoras o el equipo del cortometraje) coinciden en la deseabilidad de relaciones laborales más equitativas, relaciones de género más igualitarias y relaciones interétnicas más armoniosas.

Las organizadoras explican un caso reciente en el que un rabino del barrio debía casi dos mil dólares a un trabajador mexicano por unos trabajos de mantenimiento en un edificio. Una de las codirectoras señala que fue irónico que un rabino robara salarios. Otra organizadora, procedente de familia judía, comenta que su padre llamó al rabino para pedirle que pagara lo que debía al trabajador, “El hombre se puso tan furioso, de una forma tan explosiva, que yo lo primero que pensé es que iba a pagar esa ira con su esposa. Yo estaba preocupada por su esposa”.

Otra organizadora encargada de los casos de robo de salario describió mejor el caso y, gracias al apoyo de una parte de la comunidad judía (el entorno del rabino y una comunidad judía de Nueva Jersey), lograron presionar al religioso para que pagara al trabajador:

Fuimos a hablar con él seis o siete veces. Y pasamos de que se riera de nosotros en la cara la primera vez, a luego, con el apoyo de la comunidad, usamos al papá de organizadora como un aliado en la comunidad. Y se contactó con la comunidad judía de New Jersey. Dijimos que, si no lo quiere pagar en dólares, que lo pague con vergüenza. Y la evolución desde que se rio de nosotros hasta semanas más tarde nos terminó pagando y nos pidió disculpa. Logramos ese poder entre nosotras. Ellos tienen el poder, pero nosotros somos más y vamos para adelante” (sic).

De este modo, el objetivo de unas relaciones interétnicas, de clase y género más equitativas queda reflejado en el discurso de las organizadoras que enmarcan la actividad del centro de trabajadores como un trabajo de empoderamiento desde una perspectiva interseccional. Enfatizan para ello la importancia de alianzas con otros grupos sociales como sectores de la comunidad judía. Otra organizadora ponía el ejemplo del episodio del rabino para ilustrar el tipo de alianza que es preciso construir: “Como organizadora, me parece sorprendente que una comunidad como la judía ortodoxa se haya prestado a ser parte de esto que es en sí una herramienta de justicia social, pues es una situación específica de explotación. Y nos gustaría colaborar con los buenos rabinos, porque acá nos hemos encontrado con malos rabinos, personas que son una hipocresía total respecto a lo que es la religión”.

*Marco de motivación.* Las organizadoras del centro de trabajadores son las que ponen más énfasis en este aspecto del marco. El propósito de la actividad no es sólo hacer visible la realidad de las trabajadoras domésticas, sino educarlas para aumentar su grado de conciencia e implicación en la acción colectiva. En consonancia con los fines del centro de trabajadores, se trata de empoderar a las trabajadoras, y ello conlleva que sean capaces de participar activamente en las actividades y la vida interna del centro, además de defender sus derechos laborales y sociales.

Organizadoras y trabajadoras ponen énfasis en la organización. Yadira, codirectora, explica que la lucha por robos de salarios no es sólo económica, sino que apela a valores y emociones: “Es importante ver esto: la impotencia, la injusticia. Y saber que siga pasando diariamente. Algunas veces vamos a recuperar veinte dólares y las compañeras nos dicen: “es que no es el dinero, es la dignidad”. Y las compañeras echan las cuentas, y les sale para una leche, unas tortillas... Y para mí es muy duro [se le escapan lágrimas]. Y lo que nos tiene que dar esta película es seguir organizándonos”.

Susana, trabajadora del hogar, subraya la necesidad de implicar a muchas personas en la misión de la organización: “Esta organización ayuda en estas situaciones, pero para que eso funcione necesita el apoyo de mucha gente que trabaje con ellos”. Juan, otro miembro de la organización, utiliza el ejemplo de la película para enfatizar

la importancia de educar a los trabajadores para que reivindicquen sus derechos: “Este video sirve para concientizar a la gente para que no se deje, porque todo trabajo merece un pago. Al ver este video se siente la impotencia de una mujer cuando no le pagan. Les agradezco el trabajo que han hecho” [dirigiéndose al equipo de la película]. Ángela, otra trabajadora del hogar, explica en primera persona cómo con la organización pudo ayudarla a recuperar derechos que se les había negado en el trabajo. En definitiva, la acción del centro de trabajadores queda enmarcada dentro de las coordenadas de los derechos, la educación, la dignidad y solidaridad, que son precisamente los motores que hacen que la gente se implique y participe.

## DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Dada la escasez de publicaciones respecto a la dimensión educativa de los centros de trabajadores de Estados Unidos, este artículo ha estudiado el trabajo de la educación popular en un centro de trabajadores particular. Para ello, se han analizado los discursos sobre las relaciones con base en la clase, el género y la etnicidad entre los participantes de una actividad educativa, la visualización de la película *Division Ave* y la posterior discusión comunitaria. Se ha desarrollado un procedimiento original consistente en analizar los discursos surgidos en su entorno natural prestando atención especial al modo en que los aspectos contextuales y las situacionales influyen en la producción discursiva. Se ha empleado la perspectiva teórica de la recepción que enfatiza el papel de la mediación de la cultura en los procesos de comunicación.

La película reflejaba las relaciones de opresión vividas por las trabajadoras domésticas latinas que trabajan para empleadores judíos en Williamsburg, barrio en que opera el centro de trabajadores. Siguiendo la propuesta de Snow y Benford (1992) sobre los marcos de acción colectiva, se ha prestado atención a las dimensiones de diagnóstico, pronóstico y motivación a la hora de analizar el discurso surgido de la discusión entre trabajadoras del hogar, organizadoras y el equipo de la película. Así, en relación con el diagnóstico, los participantes reconocen las desigualdades socioeconómicas y las relaciones de explotación a la que la comunidad judía somete a los trabajadores latinoamericanos del barrio. Las trabajadoras, sin embargo, diferencian entre empleadoras malas y buenas. Y las organizadoras tratan de acentuar la opresión de género, común en la población judía y latina, para tratar de articular a partir de ahí nuevas solidaridades. Este apoyo mutuo, a diferencia del relato ficticio de la película, son escasas en la vida real.

Respecto al componente de pronóstico, los participantes de la discusión coinciden en el objetivo de lograr relaciones más equitativas entre clases, grupos étnicos y

géneros. Para ello, enfatizan la importancia de la educación, concienciación y organización colectiva. Asimismo, las organizadoras hacen explícitos los marcos de motivación subrayando las categorías de dignidad, derechos, educación y solidaridad como motores de la acción colectiva. De este modo, se observa cómo las organizadoras tratan de construir y difundir un marco interseccional para entender las dinámicas de opresión que padecen los trabajadores latinos de bajos ingresos y articular respuestas colectivas ante ellas. Futuras investigaciones deberían profundizar en las diferencias de marcos de acción colectiva en los distintos modelos de centros de trabajadores, así como evaluar el impacto real que tienen dichos marcos en su base social.

## FUENTES

ACKER, JOAN

2012 "Gendered Organizations and Intersectionality: Problems and Possibilities. Equality", *Diversity and Inclusion: An International Journal*, vol. 31, no. 3, marzo, pp. 214-24.

AVENDAÑO, ANA y JONATHAN HIATT

2012 "Worker Self-organization in the New Economy: The AFL-CIO's Experience in Movement Building with Community-labour Partnerships", *Labour, Capital and Society*, vol. 45, no. 1, pp. 66-95, en <<https://www.jstor.org/stable/43158421>>, consultada el 1° de julio de 2019.

BORDWELL, DAVID

1989 *Making Meaning: Inference and Rhetoric in the Interpretation of Cinema*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

BRAUN, VIRGINIA y VICTORIA CLARKE

2006 "Using Thematic Analysis in Psychology", *Qualitative Research in Psychology*, vol. 3, no. 2, pp. 77-101.

CAHUAS, MADELAINE C.

2019 "Burned, Broke, and Brilliant: Latinx. Community Workers' Experiences Across the Greater Toronto Area's Non-Profit Sector", *Antipode*, vol. 51, no. 1, pp. 66-86.

CHICHARRO, MAR

- 2011 “Aprendiendo de la ficción televisiva. La recepción y los efectos socializadores de *Amar en tiempos revueltos*”, *Comunicar*, vol. 36, no. 18, pp. 181-189.

DAS GUPTA, MONICA

- 2014 “Don’t Deport Our Daddies. Gendering State Deportation Practices and Immigrant Organizing”, *Gender & Society*, vol. 28, no. 1, pp. 83-109.

FIGUEROA, MARÍA, LIGIA GUALPA, YADIRA SÁNCHEZ y LEGNA CABRERA

- 2015 *Standing up for Dignity: Women Day Laborers in Brooklyn, NY*, Nueva York, Proyecto de Justicia Laboral, en <[https://issuu.com/workersjusticeproject/docs/standing\\_up\\_for\\_dignity\\_-\\_women\\_day](https://issuu.com/workersjusticeproject/docs/standing_up_for_dignity_-_women_day)>, consultada el 15 de agosto de 2019.

FINE, JANICE

- 2007 “Workers Center”, *Race, Poverty y the Environment*, vol. 14, no. 1, pp. 54-57.  
2006 *Worker Centers: Organizing Communities at the Edge of the Dream*, Ítaca, N.Y., Economic Policy Institute / Cornell University Press.

FINE, JANICE, VICTOR NARRO y JACOB BARNES

- 2019 “Understanding Worker Center Trajectories”, *No One Size Fits All: Worker Organization, Policy, and Movement in a New Economic Age*, Champaign, Ill., Labor and Employment Relations Association (LERA), pp. 7-38.

GARCÍA CANCLINI, NÉSTOR

- 1990 *Culturas híbridas*, México, Grijalbo.

GOFFMAN, EVING

- 2006 *Frame Analysis. Los marcos de experiencia*, Madrid, CIS.

GÓMEZ BERNAL, VANESSA

- 2014 “Análisis de la discapacidad desde una mirada crítica: las aportaciones de las teorías feministas”, *Estudios pedagógicos*, vol. 40, no. 2, pp. 391-407.

HALL, STUART

- 1980 “Encoding/Decoding”, en *Culture, Media, Language*, Londres, Routledge, pp. 128-138.

HAMELEERS, MICHAEL

- 2019 "Partisan Media, Polarized Audiences? A Qualitative Analysis of Online Political News and Responses in the United States, UK, and The Netherlands", *International Journal of Public Opinion Research*, vol. 31, no. 3, pp. 485-505.

HEALY, GERALDINE, HARRIET BRADLEY y CYNTHIA FORSON

- 2011 "Intersectional Sensibilities in Analyzing Inequality Regimes in Public Sector Organizations", *Gender, Work & Organization*, vol. 18, no. 5, pp. 467-87.

HUESCA, ROBERT y BRENDA DERVIN

- 1994 "Theory and Practice in Latin American Alternative Communication Research", *Journal of Communication*, vol. 44, no. 4, pp. 53-73.

IBÁÑEZ, JESÚS

- 1992 *Más allá de la sociología*, Madrid, Siglo XXI.

ISER, WOLFGANG

- 1989 "La estructura apelativa de los textos", en Rainer Warning, ed., *La estética de la recepción*, Madrid, Visor, pp. 133-148.

JACKS, NILDA

- 2008 "Estudios sobre la recepción televisiva y la identidad cultural", *Comunicar*, vol. 30, no. 15, pp. 61-65.

JAUSS, HANS ROBERT

- 1987 "La historia de la literatura como una provocación a la ciencia literaria", en Nara Araujo y Teresa Delgado, eds., *Textos y teorías críticas literarias*, Madrid, Anthropos, pp. 187-190.

JEFFRES, LEO W.

- 2000 "Ethnicity and Ethnic Media Use: A Panel Study", *Communication Research*, vol. 27, no. 4, pp. 496-535.

LAZO, CARMEN MARTA

- 2008 "El proceso de recepción televisiva como interacción de contextos", *Comunicar*, vol. 31, no. 16, pp. 35-40.

MANAGEMENT REPORT FOR NON UNION ORGANIZATIONS (MRNUO)

2018 "DOL Scrutinizing Worker Centers", *MRNUO*, vol. 41, no. 2, p. 8.

MANDELL, REBECCA, BARBARA A. ISRAEL y AMY J. SCHULZ

2018 "Breaking Free from Siloes: Intersectionality as a Collective Action Frame to Address Toxic Exposures and Reproductive Health", *Social Movement Studies*, vol. 18, no. 3, pp. 346-363.

MARTÍN BARBERO, JESÚS

1993 *Communication, Culture, and Hegemony. From Media to Mediations*, Londres, Sage.

MARTÍN CABELLO, ANTONIO

2008 "Comunicación, cultura e ideología en la obra de Stuart Hall", *Revista Internacional de Sociología*, vol. 66, no. 50, pp. 35-63.

MARTÍN CRIADO, ENRIQUE

2014 "Mentiras, inconsistencias y ambivalencias. Teoría de la acción y análisis de discurso", *Revista Internacional de Sociología*, vol. 72, no. 1, pp. 115-138.

1997 "El grupo de discusión como situación social", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, vol. 79, no. 97, pp. 81-112, en <[http://ih-vm-cisreis.c.mad.interhost.com/REIS/PDF/REIS\\_079\\_05.pdf](http://ih-vm-cisreis.c.mad.interhost.com/REIS/PDF/REIS_079_05.pdf)>.

MILKMAN, RUTH

2014 "Introduction: Toward a New Labor Movement? Organizing New York City's Precariat", en Ruth Milkman y Ed Ott, eds., *New Labor in New York. Precarious Workers and the Future of the Labor Movement*, Ítaca, N.Y., Cornell University Press, pp. 1-23.

PÉREZ BOWIE, JOSÉ ANTONIO

2008 *Leer el cine: la teoría de la literatura y la teoría cinematográfica*, Salamanca, Universidad de Salamanca.

RODRIGUEZ, JENNY K., EVANGELINA HOLVINO, JOYCE K. FLETCHER y STELLA M. NKOMO

2016 "The Theory and Praxis of Intersectionality in Work and Organizations: Where Do We Go from Here?", *Gender, Work & Organization*, vol. 23, no. 3, pp. 201-222.



SHAH, DAHVAN V., JACK M. MCLEOD y SO-HYAN YOON

2001 "Communication, Context, and Community: An Exploration of Print, Broadcast, and Internet Influences", *Communication Research*, vol. 28, no. 4, pp. 464-506.

SNOW, DAVID y ROBERT BENFORD

1992 "Ideología, resonancia de marcos y movilización de participantes", en Aquiles Chihu Amparan, ed., *El "análisis de los marcos" en la sociología de los movimientos sociales*, México, Miguel Ángel Porrúa / UAM, pp. 83-117.

SULLIVAN, RICHARD

2010 "Revitalization and the Role of Community-based Organizations Organizing Workers in the Space between Unions: Union-centric Labor", *Critical Sociology*, vol. 36, no. 6, pp. 793-819.

THEODORE, NIK, BETH GUTELIUS y ANA LUZ GONZALEZ

2019 *The Worker Center Ecosystem in California: Organizing to Transform Low-wage Industries*, Nueva York, Labor Innovations For the 21<sup>st</sup> Century (LIFT Fund).

WEXLER, PHILIP

2017 *Social Analysis of Education*, Londres, Routledge.

# Trayectorias en espacios regionales: Conferencia Sudamericana sobre las Migraciones-Mercosur y su impacto en la ciudadanía de migrantes

## Trajectories in Regional Spaces: The South American Conference On Migrations – Mercosur and Its Impact on Migrant Citizenship Building

MELISA R. LANGUASCO\*

### RESUMEN

La migración internacional es caracterizada como fenómeno multidimensional visibilizado con la globalización, pues supera respuestas y mecanismos institucionales del Estado-nación. Es necesario plantear los conceptos clave de gobernabilidad migratoria, capital social y ciudadanía como ejes que se articulan desde lo internacional hasta lo regional y local. Desentrañar tales dimensiones a partir de las experiencias de la Conferencia Sudamericana sobre las Migraciones (CSM) y el Mercosur permitirá describir la gestión de las migraciones en un escenario contemporáneo. En esta investigación cualitativa y descriptiva aplicamos la observación directa, el análisis documental y el estudio de casos. Realizamos recopilación y análisis de fuentes primarias como declaraciones de organizaciones internacionales, de foros consultivos regionales, normas jurídicas aplicables, etc.; asimismo, de fuentes secundarias: tesis, ensayos, artículos de investigación científica, publicaciones, entre otros. Mediante la observación directa, estudio de casos y entrevistas semiestructuradas circunscribiremos los aspectos cualitativos de nuestro objeto de estudio, gobernabilidad migratoria, y la articulación entre capital social y prácticas de ciudadanía.

**Palabras clave:** migración internacional, gobernabilidad migratoria, capital social, ciudadanía.

### ABSTRACT

International migration is a multidimensional phenomenon that becomes visible with globalization because it surpasses the nation-state's responses and institutional mechanisms. It is necessary to put forth the key concepts of migratory governance, social capital, and citizenship building, or "citizenization," as crosscutting issues linked to each other from the international to the regional and local. Untangling these dimensions based on the experiences of the South American Conference on Migration and the Mercosur allows the author to describe how migration is handled in a contemporary setting. This qualitative, descriptive research project applies direct observation, documentary analysis, and case studies. The author gathered and analyzed

\* Universidad Católica de Salta, Argentina, <[mlanguasco@ucasal.edu.ar](mailto:mlanguasco@ucasal.edu.ar)>.

primary sources such as the statements of international organizations and regional consultative forums, applicable legal norms, etc., plus secondary sources (theses, essays, scientific research articles, and publications, among others). Using direct observation, case studies, and semi-structured interviews, she delimits the qualitative aspects of her object of study, migratory governance, and the links between social capital and practices of “citizenization.”

**Key words:** international migration, migratory governance, social capital, citizenization, citizenship building.

## MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y GOBERNABILIDAD MIGRATORIA

La migración internacional es caracterizada como un fenómeno multidimensional que se ha visibilizado con la globalización pues supera las respuestas, mecanismos e instituciones propios del Estado-nación. En tal sentido, el mayor impacto en las agendas internacional, regional, nacional y hasta en la sociedad local condujo al surgimiento de organizaciones que tienen como central el tratamiento de este tema, la definición de estrategias y las respuestas de gestión posibles. Especialmente, consideramos que los movimientos migratorios no distinguen entre países desarrollados o en vías de desarrollo, sino que se trata de una situación cuyo denominador común se caracteriza por impactos en el orden social, político, económico, cultural y la necesidad insoslayable que los genera: la búsqueda de posibilidades u oportunidades de vida digna.

Existen conceptos que resultan clave para redefinir el diagnóstico de la situación y las posibles acciones e incluso estrategias comunes en escenarios con rasgos aproximados. En un primer sentido, gestión y gobernabilidad reconfiguran las herramientas en términos diferenciadores de las políticas orientadas al control migratorio. Conviene contextualizar en espacio y tiempo el surgimiento de tal propuesta, cuáles son sus elementos o dimensiones diferenciadoras y cómo emerge la articulación entre los espacios nacionales, regionales y multilaterales.

La segunda premisa conduce al análisis en América Latina presentando el escenario como la oportunidad de interacción regional donde es posible identificar actores, objetivos y desafíos comunes. La Conferencia Sudamericana sobre las Migraciones (en adelante CSM), como mecanismo regional, reúne a varios países que han delineado de manera sostenida un programa de acción cuyos objetivos se traducen en la puesta en práctica de la gobernabilidad migratoria. En el mismo sentido, describiremos instrumentos y mecanismos de gestión en el ámbito del Mercado Común del Sur (Mercosur).

Gobernabilidad migratoria y gestión se presentan como dimensiones de una misma práctica que busca respuestas en los ámbitos locales, nacionales y regionales de cara

a la migración como fenómeno recurrente. Incluso es posible inferir que se trata del “factor humano” que redefine en términos geopolíticos los nuevos paisajes del contexto global.

Ahora bien, en un marco institucional organizado, ¿cuál es la respuesta del Estado a los movimientos migratorios que ocurren en sus territorios? ¿Cuál es la articulación posible con otros actores (entendidos como organizaciones internacionales) del escenario regional? Una palabra podría ser la respuesta. Indeterminada en sus límites, aunque contundente por su impacto en las ciencias sociales, más aún, cuando se entrelazan múltiples dimensiones como la política, social, cultural y/o económica; se trata de la llamada “governabilidad” como propuesta y consigna al mismo tiempo. En apariencia, muletilla en el terreno de las ciencias sociales donde todo se vincula con cuestiones de tal índole, la mentada gobernabilidad que, de no asociarse a un terreno particular, podrá resultar de límites vagos y contenido impreciso.

Para avanzar con nuestro objeto de estudio, es propósito central desentrañar la noción de gobernabilidad migratoria. En efecto, se trata de una herramienta y un medio, un campo para la acción que vincula propuestas, acciones, proyecciones, de actores diversos en un escenario complejo y multidimensional. La capacidad para dar respuesta a las necesidades sociales a través de las instituciones es uno de los elementos de la gobernabilidad; cuanto oportunas resultaran esas respuestas se traducirán en lo que se orienta a la existencia o carencia de ésta. Asimismo, que tal empatía en un escenario determinado permita la expansión de derechos y oportunidades determinará su fortalecimiento, generando capacidad de actores estratégicos para transformar sus necesidades en políticas efectivas.

En consecuencia, la interacción de las diversas partes del entramado social se refleja en la llamada gobernanza; son los propios lazos los que definen tales patrones de vinculación. Gobernabilidad migratoria, como dimensión macro en este terreno y que incluye gobernanza, se retroalimentan en vistas a la efectividad de resultados y a la capacidad de articulación de diferentes actores políticos y/o sociales para lograr los objetivos de gestión que se propone.

En el ámbito de las migraciones, la noción de gobernabilidad migratoria emerge como una respuesta intermedia que atiende a “gestionar” las migraciones, desterrando el “control migratorio” como propuesta y respuesta. Bimal Ghosh,<sup>1</sup> en su propuesta

<sup>1</sup> Para Ghosh, la gestión es una tercera vía instalada entre los libertarios y los controladores, o sea, entre quienes piden migración sin fronteras y los que piden fronteras reguladas. Por eso opta por gestión y no por control, dado que para él la primera expresa de mejor forma la conjunción y/o armonización entre los dos extremos. Su diagnóstico en torno a la migración actual apunta a que asistimos a un conflicto entre dos fuerzas poderosas: por un lado, tenemos la presión por el incremento de migración y, por otro, la disminución de oportunidades para la entrada legal especialmente para los trabajadores poco calificados, de manera que la solución para esta contrariedad es “una gestión efectiva de la migración” (en Estupiñán Serrano, 2013).

a la Comisión sobre Gobernanza Global de las Naciones Unidas, apunta a formular una genuina gobernabilidad migratoria.

Cabe considerar la necesidad de deconstruir los componentes de la llamada gobernabilidad migratoria que ha tenido como eje la regionalización de la política migratoria impulsada por la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante OIM) conformando lo que, en términos de Eduardo Domenech, especialista en su estudio, se ha transformado en un “régimen global de control migratorio” (Domenech, 2010: 1-13). En tal sentido, el autor señala un universo de ideas y prácticas que, teniendo a los derechos humanos como fuente de legitimación, son coincidentes con las que fueran políticas abiertamente restrictivas. Al titularlas como políticas de control con rostro humano, se refiere a que forman parte del actual régimen global de las migraciones que suponen, aunque no de manera declarativa, formas de regulación restrictivas, coercitivas y punitivas. De modo aproximado a lo argumentado por este autor, se postula que la gestión internacional para las migraciones integra las prácticas de la gubernamentalidad neoliberal, cuyo objetivo radica en el desincentivo de la migración del sur global teniendo como herramienta clave la modulación de conductas individuales (Estupiñán Serrano, 2013).

La diferencia entre unas y otras concepciones radica en la promesa de efectividad para la consecución del objetivo de controlar los flujos migratorios internacionales. En consecuencia, la soberanía de los Estados se vincula de manera estrecha a un tema extremadamente sensible: determinar el ingreso o la salida de los no nacionales en sus respectivos territorios. De manera insoslayable, la dicotomía se centra en las concepciones de apertura regulada o restricciones moderadas.

Los procesos consultivos regionales emergen como respuesta a la desgovernabilidad migratoria, siendo que en los años noventa se visibiliza la incapacidad de los Estados para dar respuesta, al mismo tiempo que acciones bilaterales o multilaterales se constituyen como espacios para atender de modo “especializado” la problemática.

La perspectiva de la gobernabilidad migratoria propone un modo de regulación que permita conducir, direccionar, canalizar los flujos migratorios. El esquema de acciones pretende superar las restricciones como instrumento para promover estrategias de control alternativas, promoviendo programas gubernamentales de regularización migratoria donde será clave la cooperación entre los Estados.

Uno de los interrogantes que articula la concepción de la gobernabilidad migratoria tendrá que ver con cómo gobernar los cambios, en el marco de un orden global, donde necesariamente los mecanismos y capacidades deberán reconfigurarse para posibilitar otro tipo de respuestas a procesos multidimensionales y complejos.

El nuevo paradigma se identifica con la denominación anglosajona *migration management* o, en otros términos, gestión de la migración. Se trata de un enfoque que

articula tres sentidos: actores, prácticas y discursos. Los primeros son quienes la utilizan como vía para justificar sus intervenciones en la cuestión de las migraciones. Las agencias multilaterales y regionales definen y promueven estrategias, consolidando sus funciones en los ámbitos nacional e internacional. Las prácticas forman parte de las políticas migratorias siendo las instituciones las que promueven su ejecución. Y, por último, los discursos son las nuevas narrativas acerca de qué es la migración y cómo debe ser tratada.

Bimal Gosh, especialista referenciado, realizó en 1993 un trabajo para la Comisión de Gobernabilidad Global de Naciones Unidas (United Nations Commission on Global Governance) y el gobierno de Suiza. Con base en tal informe, en 1997 la Comisión de Población de Naciones Unidas, junto con los gobiernos de Holanda, Suecia y Suiza, financiaron el proyecto denominado Nuevo Régimen Internacional para la Movilidad Ordenada de las Personas (New International Regime for Orderly Movements of People, NIROMP). Este proyecto ha sido la base estratégica del enfoque al cual se adhiere la OIM. La perspectiva revierte la concepción más profunda de la migración como fenómeno: propone la necesidad de considerar las migraciones como procesos predecibles y ordenados que, en consecuencia, pueden generar beneficios para los países de origen y para los de destino. En contraste ante esta perspectiva cabe preguntarse: ¿quiénes o cuáles son los flujos migratorios que deben ser gestionados? La paradoja se instala en la medida que, a pesar de que se implementan diversas políticas de control migratorio, crece la movilidad de personas en calidad de irregulares.

De hecho, en América Latina, la llamada crisis migratoria o desgovernabilidad migratoria se visibilizó en la década de los noventa cuando se produjo, en paralelo, la falta de respuesta por parte de los Estados y el surgimiento de espacios de integración multilaterales que se constituyeron en procesos consultivos especializados en la materia.

### **CAPITAL SOCIAL Y GOBERNANZA: ¿ESPACIOS/MECANISMOS QUE EMERGEN PARA NECESIDADES QUE PERSISTEN?**

Las migraciones han tomado creciente relevancia en el escenario contemporáneo globalizado. Es posible afirmar que el denominador común que las provoca está directamente vinculado con motivos socioeconómicos y la búsqueda de oportunidades o condiciones de vida digna. Ahora bien, el modo de regular/gestionar los movimientos migratorios responde a una serie de acciones y decisiones que se determinan en un escenario de múltiples actores. Tal y como se afirma en lo expuesto en el apartado anterior, la interacción de las diversas partes del entramado social representa la

llamada gobernanza, donde son los propios lazos los que definen sus patrones de vinculación, mientras que la gobernabilidad incluye lo anterior y se visibiliza con la capacidad de dar respuesta a las necesidades en un escenario multidimensional. En consecuencia, se trata de los escenarios y de los mecanismos que preludian como reto de los Estados alcanzar el delicado equilibrio entre el mantenimiento de la soberanía nacional y el inicio o la participación de una serie de iniciativas supranacionales, que van desde diálogos informales hasta instrumentos jurídicos internacionales.

En efecto, las migraciones han generado de manera progresiva la actualización de mecanismos que den respuesta o generen espacios para su tratamiento. Así, la cooperación es uno de estos mecanismos que se implementa de manera bilateral, regional o multilateral; se configura como oportunidad para el intercambio de información y buenas prácticas entre los Estados o las partes interesadas y para la acción orientada a encontrar soluciones viables de problemas comunes.

Es entonces la oportunidad de integrar la noción de capital social, partiendo de la dicotomía “primacía de la estructura” en contraste a la “primacía de la subjetividad”; además, de plantear en tal escenario la posibilidad de visiones que consideren, al menos, dos elementos clave: cierto nivel de organización social identificando diversas unidades en su conformación, y cuáles son las particularidades para relacionarse. En consecuencia, la cooperación será un elemento clave que nos permitirá analizar la posible articulación con el denominado capital social.

En primer lugar, referirnos a la primacía de la estructura nos permitirá asociar la capacidad de autogestión a través de organizaciones, asociaciones, grupos cívicos (entre otros) a la de capital social. Ahora bien, la persistencia y continuidad de las acciones surgidas en tales espacios puede resultar de variables del contexto histórico, político, legal e institucional que posibiliten su implementación, funcionamiento, actualización y/o consolidación, en atención a las necesidades emergentes. De lo señalado deviene la concepción relacional de capital social.

Frente a nociones sustancialistas del capital, Bourdieu propone un concepto que remite claramente a Marx y sostiene que el capital, antes que una cosa, es una relación social. De este modo, Bourdieu mantiene una concepción de capital que es eminentemente relacional en todas sus especies. Y esto es extensible a su concepción del capital social, el que es definido como “conjunto de recursos actuales o potenciales que están ligados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de interconocimiento y de inter-reconocimiento; o, en otros términos, a la pertenencia a un grupo, como conjunto de agentes que no están solamente dotados de propiedades comunes (susceptibles de ser percibidas por el observador, por los otros o por ellos mismos) sino que están también unidos por lazos permanentes y útiles” (Bourdieu [1980] en Capdevielle, 2013).

De relaciones contingentes a relaciones duraderas que buscan ser efectivas, generando respuestas en contextos internacionales, pero que emergen como necesarias para coyunturas locales, nacionales y regionales. Es allí donde se plantea el desafío que representa la díada gobernabilidad migratoria-capital social en el terreno de la gestión migratoria. Es decir, ¿la “primacía de la estructura” puede ser considerada como un elemento clave que propende a la gobernabilidad en el terreno global de las migraciones? ¿Cuáles han sido las iniciativas en el marco internacional para dar respuesta a la situación migratoria? ¿Hubo replanteos en su tratamiento que visibilicen la llamada gestión de las migraciones? ¿Cuál ha sido la relevancia de los mecanismos de cooperación en tal sentido?

Consideramos reseñar sucintamente aspectos que caracterizan la primacía del marco institucional para la pretendida articulación entre acción y gestión. Con esta breve descripción es oportuno deconstruir el escenario global para alcanzar ciertas aproximaciones acerca del tratamiento, de los mecanismos y de las partes o protagonistas de la gestión migratoria.

Desde mediados del decenio de 1980, el interés de la OIM en el desarrollo y la promoción del Diálogo Internacional sobre la Migración ha sucedido en paralelo con el aumento del número de foros que se ocupan de las cuestiones migratorias. En ese entonces, el interés se centraba, sobre todo, en los medios de abordar los problemas resultantes del aumento del número de solicitantes de asilo.

A fines de los años ochenta e inicios de los noventa, las funciones de la OIM se redefinieron estableciendo la centralidad de proporcionar un foro para el intercambio de opiniones y experiencias, además de fomentar la cooperación y la coordinación de las actividades relativas a cuestiones de migraciones internacionales, incluyendo estudios con el objeto de desarrollar soluciones prácticas.

Durante los decenios de 1990 y 2000 los procesos consultivos regionales se ocuparon de un amplio abanico de cuestiones como la migración laboral, la migración y el desarrollo, la migración y el comercio, la integración de los migrantes, la protección de los derechos de los migrantes, el tráfico y la trata de personas y la salud de los migrantes. Se trata de reuniones de los Estados, de carácter periódico, regional, informal, no vinculante y dirigidas por los gobiernos, con el expreso propósito de examinar cuestiones migratorias, y derivadas del firme deseo de los Estados de conservar su autoridad y flexibilidad en la esfera de la gestión de la migración. Asimismo, los Estados intentan alcanzar consenso parcial sobre las políticas migratorias regionales e iniciar proyectos de cooperación. Tratándose de procesos no vinculantes, no es su propósito producir resultados normativos. Tampoco deben considerarse, necesariamente, como la base directa para la creación de instituciones formales o de un régimen migratorio común. Sin embargo, las recomendaciones, declaraciones y planes



de acción emergentes parecen haber tenido una importante repercusión a escala nacional y regional.

En consecuencia, es importante señalar que a comienzo del siglo la OIM inició sus propias actividades de foro a nivel mundial; por ejemplo, el Diálogo Internacional sobre la Migración, realizado en ocasión de la reunión del Consejo (OIM, s. f., "Constitución") en conmemoración del quincuagésimo aniversario en 2001. Durante esa sesión del Consejo se aprobó mediante resolución el fortalecimiento de la función de éste como espacio para el diálogo acerca de las políticas migratorias.

Reconociendo que la migración ha sido objeto de examen en numerosos foros internacionales, la Organización consideró que lo que hacía falta era un marco de referencia que permitiera aunar esfuerzos y encararla como un todo, en vez de limitarnos a sus distintas partes integrantes, y que una de sus principales vocaciones consiste, realmente, en elaborar ese tipo de "criterio universalista" en relación con el diálogo sobre la migración.

El capital social, en el ámbito migratorio, es resultante de una construcción, es decir, no se trata de algo natural o dado socialmente, sino que ha supuesto importantes inversiones materiales, de esfuerzos, de intereses comunes, y su utilidad podrá expresarse en beneficios materiales y simbólicos que dependen de la participación de actores diversos en la red de relaciones.

Es entonces donde proponemos articular la naturaleza del bien público del capital social que pone de relieve de manera insoslayable su función, es decir:

El capital social no es una entidad individual, sino una variedad de entidades diferentes que tienen dos características en común, todas están formadas por algún aspecto de una estructura social y facilitan ciertas acciones de individuos que se hallan dentro de la estructura [...] A diferencia de otras formas de capital, el capital social es inherente a la estructura de relaciones entre dos o más personas. No se aloja ni en los individuos ni en la puesta en marcha física de la producción (Ostrom y Ahn, 2013).

Consideramos, según lo expuesto, los aportes de James Coleman (en Millán y Gordon, 2004) en el sentido de proponer como formas de capital social las obligaciones y expectativas, el potencial de la acción, las normas y sus sanciones, las relaciones de autoridad, la organización social apropiable y la organización intencional. En efectos, se trata de contribuciones para posibilitar la realización de los propios intereses en un marco más amplio, además, en el principio resolutivo del capital social, pues es conducente su explicación a cómo las relaciones entre sujetos modifican el sistema macro y cómo el propio sistema determina también tales relaciones micro (individuo-individuo). Se constituye en un recurso productivo de la estructura que posibilita el logro de ciertas metas imposibles de lograr en su ausencia.

El capital social favorece la cooperación, la interacción obliga a la reciprocidad y conduce al intercambio a organizarse para determinados fines de conformidad con interacciones de confianza y de relaciones normadas, todos estos aspectos le dan viabilidad. En consecuencia, consideramos son centrales los siguientes elementos, siguiendo a Coleman:

En primer lugar, sostiene la postura de que la acción social está conformada mediante interacciones; en segundo lugar, las relaciones generan la interdependencia de los actores. La interacción genera una especie de estructura para los participantes en ella, y ese plano va más allá de la noción del actor aislado. Es la interacción la que, en un primer momento, dispone un vínculo y, por tanto, es la estructura de esa interacción la que, en principio, contiene elementos que pueden constituir al capital social, porque presupone cooperación y coordinación. La estabilización del vínculo se da en un segundo momento porque la acción de los individuos ocurre en contextos institucionalizados que regulan y dan permanencia a las interacciones (Millán y Gordon, 2004).

La característica diferenciadora de este tipo de capital reside en su inalienabilidad, que se constituye en atributo de la estructura social; no es divisible ni puede intercambiarse; su durabilidad depende de la estabilidad de la estructura. En ese sentido, enfatizamos que las organizaciones altamente formalizadas, cuya estructura radica en puestos, generan una forma estable de capital social. Ahora bien, su alcance conceptual tanto como su visibilización podrían resultar inexactos; no obstante, existen coincidencias en considerarlo como recurso desde una visión cercana al estructural funcionalismo. Lo vinculado a la cuestión migratoria pretende alcanzar objetivos o intereses comunes a partir de la generación de redes de trabajo articulado que incluyan trascender la mirada de control hacia políticas efectivas de gestión.

Desde la perspectiva de análisis a nivel macro de la ciencia política norteamericana que popularizó el concepto, para Putnam el capital social se define como "... aspectos de la organización social tales como confianza, normas y redes, que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad al facilitar la acción coordinada, en tanto que la reciprocidad y el compromiso cívico explican los diferentes niveles de desarrollo económico y democrático" (Freyre, 2013).

La propuesta dicotómica planteada a inicios del apartado en términos de primacía de la estructura o primacía de la subjetividad se supera al destacar el capital social como un recurso que surge a partir de la existencia de relaciones sociales bajo la forma de redes sociales. Las nociones de capital social y redes sociales están, en consecuencia, íntimamente relacionadas. Esta perspectiva es conducente a desentrañar

cuáles son la interacción, los vínculos y las dinámicas que se generan entre los individuos. En efecto, ¿es posible la horizontalidad, solidaridad, confianza como características de las redes concebidas para la mentada gobernabilidad migratoria que entraña gobernanza para su gestión? Asociado al enfoque estratégico de la acción social, el capital social se define como:

...conjunto de recursos actuales o potenciales que están ligados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de interconocimiento y de inter-reconocimiento; o, en otros términos, a la pertenencia a un grupo, como conjunto de agentes que no están solamente dotados de propiedades comunes (susceptibles de ser percibidas por el observador, por los otros o por ellos mismos), sino que están también unidos por lazos permanentes y útiles. [El capital social a su vez, es el producto de] estrategias de inversión social consciente o inconscientemente orientadas hacia la institución o reproducción de relaciones sociales directamente utilizables, a corto o a largo plazo" (Bourdieu en Freyre, 2013).

Asimismo, Bourdieu suma a lo descrito otras nociones de capital que, brevemente, mencionaremos: la de capital económico y la de capital cultural. Éstas, junto al capital social, constituyen fuentes de poder clave de las estrategias de reproducción de la vida social.

Una de las preguntas más fundamentales a propósito del mundo social es la de saber por qué y cómo ese mundo dura, persevera en el ser, cómo se perpetúa el orden social, es decir, el conjunto de las relaciones de orden que lo constituyen. [...] De hecho, el mundo social está dotado de un *connatus*, como decían los filósofos clásicos, de una tendencia a perseverar en el ser, de un dinamismo interno, inscripto, a la vez, en las estructuras objetivas y en las estructuras "subjetivas", las disposiciones de los agentes, y está continuamente mantenido y sostenido por acciones de construcción y de reconstrucción de las estructuras que dependen, en su principio, de la posición ocupada en las estructuras por los que las realizan. Toda sociedad descansa sobre la relación entre los dos principios dinámicos, que son desigualmente importantes según las sociedades, y que están inscriptos, uno, en las estructuras objetivas y, más precisamente en la estructura de la distribución del capital y en los mecanismos que tienden a su reproducción, el otro, en las disposiciones (a la reproducción); y es en la relación entre estos dos principios como se definen los diferentes modos de reproducción, y, en particular, las estrategias de reproducción que los caracterizan" (Bourdieu en Gutiérrez, 2006).

Completando la mirada "desde la estructura" que, indefectiblemente, se origina a partir de las necesidades de individuos e institucionaliza acciones/prácticas de gestión migratoria, coincidimos con la perspectiva del capital social expuesta por

Alicia Gutiérrez, quien plantea –al menos– tres cuestiones: 1) el capital es un poder que exige inversiones permanentes (en tiempo, esfuerzo, etc.); 2) que puede aumentar o disminuir y se fundamenta en lazos permanentes y útiles sostenidos en intercambios materiales y/o simbólicos; por lo tanto, aún más próximo a la cuestión migratoria y a los retos que implica; y 3) aseverar que lo que se moviliza a través de la construcción de capital social son los recursos de los cuales están dotadas las personas.

En otros términos, se ponen en marcha mecanismos que mueven poder y están asociados a posiciones que ocupan agentes determinados, posiciones que tienen propiedades independientes de los individuos que las ocupan. La efectividad de tal dinámica del poder, la capacidad de respuesta o articulación de propuestas representan, al mismo tiempo, realidad y desafío.

### TRAYECTORIAS DE LA GESTIÓN MIGRATORIA EN ESPACIOS REGIONALES: CSM Y LA AGENDA DEL MERCOSUR

A fin de construir de manera progresiva un análisis integral de los movimientos migratorios y de su gestión, particularmente, en la región latinoamericana, señalaremos aspectos representativos de su trayectoria. Cabe destacar que se trata de notas preliminares, recordando que es propósito de nuestra investigación describir las características de la gestión migratoria en espacios regionales, para lo cual abordamos los casos de la CSM y el Mercosur.

Encontramos que en la región hay una importante experiencia en foros intergubernamentales de consulta que se ha consolidado a partir de los años noventa y con la incorporación de la temática en espacios multilaterales, tal como fue expuesto por la labor de la OIM.

En 1996, fue creada la Conferencia Regional sobre Migración (Puebla, México, 1996, que reunió a los países de Centro y Norteamérica), y en el año 2000 se estableció la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (Buenos Aires, Argentina, que reunió a doce países de la subregión). Ambas iniciativas han intercambiado experiencias en temáticas migratorias específicas y acumulan resultados que sugieren una consolidación institucional. Por ejemplo, acerca de la articulación entre propuestas y acciones podemos mencionar el Plan Sudamericano para el Desarrollo Humano de las Migraciones (PSDHM), que integra las migraciones con el enfoque de desarrollo (OIM, 2010). La nota cualitativa es atribuible al tratamiento formal de la migración internacional en un espacio de diálogo entre los gobiernos, que ha generado una plataforma de entendimientos sobre la que se ha desplegado la cooperación y la negociación en asuntos que representan intereses o problemáticas comunes.

En términos de lo ya abordado por expertos en la materia, el desafío se define en relación con tres claves: integración-humana-regional, términos que nos posibilitan dimensionar alcance y contenido en lo referente a la dimensión humana de la migración internacional. Pues bien, Marcenaro Boutell (en Novick *et al.*, 2005) basa sus estudios en factores compartidos en América Latina que posibilitarían el proceso de integración, tales como historia y antecedentes culturales, religión, continuidad geográfica y étnica, principalmente. En contraposición, hay aspectos que podrían dificultarla como los prejuicios contra el inmigrante extranjero, la falta de orientación para lograr una verdadera integración en la vida social, política y/o económica y las situaciones irregulares o de ilegalidad. En términos de la región, el autor plantea que:

...en América Latina, Centroamérica, Región Andina y Cono Sur las migraciones transfronterizas constituyen un testimonio histórico de una unidad económico-política, artificialmente desarticulada y una avanzada de los procesos de reintegración regional, dada su relativa homogeneidad, similar a la de la Comunidad Europea. [...] Señala que la problemática de la libre circulación de personas se ubica detrás de las propuestas de integración económica.

Siguiendo a Lelio Mármora (en Novick *et al.*, 2005), referente en la temática, mencionaremos tres aspectos importantes sin soslayar que, no siendo excluyentes, son representativos de la labor del Mercosur: *i*) la seguridad y *ii*) la regularización de los mercados de trabajo. Y por encima de ellos, *iii*) la ambiciosa meta de lograr la libre circulación de personas como elemento clave para la integración efectiva; la libre circulación privilegia la ciudadanía comunitaria por sobre cualquier otra circunstancia.

Para el primer aspecto, referido a los avances informáticos en las fronteras, la cuestión migratoria se planteó en la Comisión de Seguridad, Migraciones e Informática que, desde 1992, se denominó el Subgrupo N° 12 del Grupo Mercado Común denominado "Migraciones y Seguridad". Las migraciones laborales se abordaron de modo multilateral en el Subgrupo de trabajo N° 11 "Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social", que en 1994 definió como objetivo determinar las medidas necesarias para lograr la libre circulación de trabajadores.

En atención a lo ya expuesto, Mármora ha sostenido que durante la década de 1990 en América Latina se incrementaron las respuestas bi y multilaterales para el tratamiento de las migraciones. Destaca en tal sentido el Proceso de Puebla y el Foro Sudamericano sobre Migraciones Internacionales. Esto, en consecuencia, ha sido directamente proporcional al crecimiento de las políticas dirigidas hacia los nacionales en el exterior.

En el ámbito específico del Mercosur el autor cita varias instancias: *a*) en 1995, se reemplaza el subgrupo de Trabajo N° 11, ya citado, por el Subgrupo N° 10 de "Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social"; *b*) en 1997, en el marco de la Comisión Temática II se conformó una comisión ad hoc tripartita sobre migraciones laborales; *c*) en 1999, se aprueba un proyecto para elaborar una encuesta sobre trabajadores fronterizos; *d*) en 2001, en la XII Reunión del Grupo de Servicios, fue analizada la propuesta de una visa Mercosur aplicable a personal jerárquico, ejecutivos y otros especialistas que presten servicios en un país miembro que no sea el propio; *e*) el Foro Consultivo Económico y Social (FCES) comenzó en 1999 a debatir ampliamente sobre la problemática fronteriza incluyendo aspectos económicos, comerciales y sociolaborales. Como resultado de estas actividades en diciembre de 1999 se acordó el "Entendimiento sobre tránsito vecinal fronterizo en los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile", y en junio de 2000, la "Reglamentación del régimen de tránsito vecinal fronterizo" entre los citados países (Mármora en Novick *et al.*, 2005: 39).

En tanto, diremos que el Mercosur ha tenido en agenda la problemática sociolaboral como prioridad. Observando el proceso de integración en su evolución, una de las actividades más relevantes fue la firma del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social (Decisión N° 19/97- Mercosur) en 1997, que en su artículo 2 establece que "los derechos de Seguridad Social se reconocerán a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados Partes reconociéndoles, así como a sus familiares y asimilados, los mismos derechos y estando sujetos a las mismas obligaciones que los nacionales de dichos Estados Partes". Además, se estipula que se aplicará a los trabajadores de cualquier otra nacionalidad residente en uno de los países miembros, siempre y cuando haya trabajado en él.

El elemento más promisorio en la labor reciente de este proceso es el "Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile" (Mercosur, 2002). Su propósito es la protección de los migrantes y el reconocimiento de la cohesión social como objetivos del proceso integracionista. Entre los argumentos que sustentan el acuerdo, se señala que la implementación de una política de libre circulación de personas en la región es esencial para fortalecer y profundizar el proceso de integración, y se afirma la importancia de combatir el tráfico de personas para fines de explotación laboral y aquellas situaciones que impliquen degradación de la dignidad humana. El convenio establece la libre residencia de personas que pertenecen a algún país miembro del Mercosur, en cualquiera de los países que lo componen; además, dispone que las personas que han obtenido esta residencia tienen el derecho a entrar, salir, circular y permanecer libremente en el territorio del país de recepción, y el derecho de acceder a cualquier actividad, tanto por cuenta propia como ajena, en las mismas condiciones que los nacionales del país de recepción, siempre de acuerdo con

las normas legales de cada país (art. 8, incisos 1 y 2 respectivamente). También se reconocen los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicos que a los nacionales, tanto al migrante como a los miembros de su familia; el derecho a petitionar a las autoridades, asociarse con fines lícitos y profesar libremente su culto (art. 9, inc. 1).

Deconstruyendo los aspectos que de manera ilustrativa reseñamos, inferimos que respecto del Mercosur se estaría gestando una visión menos restrictiva de la migración. Aun así, los retos tendrán que ver, entre otros temas, con la denominada hipocresía en el consenso intergubernamental, ya que algunos gobiernos aprueban medidas que luego no cumplen o adoptan normativas que luego no aceptan a nivel multilateral. En consecuencia, los desafíos radican en avanzar en la defensa de los derechos humanos de los migrantes de manera integral, lo cual ha de incluir la protección de los derechos laborales de los trabajadores, que debe hacer observancia de una adecuada inserción sociolaboral que considere las cuestiones de la seguridad social, el resguardo de los derechos políticos, la facilitación de su regularización, el combate al tráfico y la trata de personas.

## **PERSPECTIVAS DE LA CIUDADANIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS: ¿INSTRUMENTACIÓN DEL CAPITAL SOCIAL?**

### **NOTAS DESCRIPTIVAS Y REFLEXIONES PRELIMINARES**

La política migratoria y el rol de los Estados, la creciente internalización de la cuestión migratoria reflejada en la gobernabilidad y en la gestión, la denominada gobernanza como puesta en marcha del trabajo articulado de organizaciones regionales dan cuenta de este fenómeno sociopolítico global.

Ahora bien, destacamos que siguen siendo los Estados quienes detentan de manera exclusiva la autoridad para definir el ingreso y sus condiciones al territorio bajo su jurisdicción. La política migratoria incluye aspectos como las condiciones, requisitos, exigencias para el ingreso, acceso progresivo a la titularidad de derechos, etc., que se reflejan en leyes, programas y prácticas institucionales.

La cooperación internacional interestatal, sea en un marco regional o multilateral, ha buscado de manera persistente mejorar las medidas planteadas en términos de eficacia y de abordaje integral de la gestión migratoria. Hemos delineado trayectorias en bloques de América Latina donde, de manera implícita, se adecúa la concepción de soberanía absoluta colocando diversas materias en clave regional, dependiendo del grado de integración alcanzado.

En el caso del Mercosur no existen órganos supranacionales y la política migratoria común es aún una meta secundaria del proceso integracionista; no obstante, se

registran avances en la materia cuya implicancia e impacto están sujetos a la dinámica de la cooperación y sus efectos reales. Desde luego, la limitación para la aplicación de los compromisos que se asumen radica en la voluntad política, tanto como en la infraestructura institucional que han de definir los retrocesos, rupturas o avances en la gestión migratoria.

Referenciando cuestiones generales e institucionales del Mercado Común del Sur señalamos que está integrado actualmente por la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay, la República Oriental del Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela en carácter de miembros plenos; el Estado Plurinacional de Bolivia se encuentra en proceso de adhesión. Según su tratado constitutivo, su objetivo es la conformación de un mercado común, lo que implica, entre otros aspectos, la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, la coordinación de políticas y la armonización de legislaciones en un amplio conjunto de áreas pertinentes a los fines del fortalecimiento del proceso de integración.

Se advierte un nuevo ciclo integracionista o relanzamiento del Mercosur desde el año 2000, a partir de cuando se incluyeron temas postergados como la cuestión migratoria. En tal sentido, es nuestra pretensión describir los instrumentos y los espacios institucionalizados que visibilizaron esa nueva orientación. Para ilustrarlo describiremos tres de éstos, considerados claves en término de ciudadanía: 1) Acuerdo de Residencia; 2) Foro Especializado Migratorio y 3) Estatuto de Ciudadanía.

## ACUERDO DE RESIDENCIA

En la constitución del Mercosur con eje en temas de ciudadanía se firmó el Acuerdo de Residencia entre sus Estados parte, Bolivia y Chile en 2002 (Decisión Consejo Mercado Común CMC 28/02).

Este convenio fue impulsado por Argentina y negociado en el ámbito de la Reunión de Ministros del Interior. Su relevancia radica, por un lado, en que establece por primera vez reglas comunes para la tramitación de la residencia por parte de los nacionales de los Estados signatarios simplificando y armonizando los requisitos documentales exigidos entre los mismos. Por otro, en la introducción del “criterio de nacionalidad Mercosur”, a partir del cual, los nacionales de un Estado parte que deseen residir en el territorio de otro, pueden obtener una residencia temporaria (de hasta dos años) en este último, y con posibilidades de convertirse en permanente, mediante la simple acreditación de su nacionalidad, la certificación de carencia de antecedentes penales y la presentación de determinada documentación (Nicolao, 2015).



Cuestión fundamental es que la residencia habilita la entrada, salida, circulación o permanencia en el territorio del país receptor antes del cumplimiento de las formalidades que se requieran; asimismo, a acceder a cualquier actividad por cuenta propia o ajena en idénticas condiciones que los nacionales del país receptor y haciendo observancia de las normas legales que correspondan al país en cuestión. En consecuencia, debe garantizarse igualdad de trato, derecho a reunificación familiar, al envío de remesas, y especial protección en materia laboral.

Las implicancias del acuerdo lo presentan como fundamental para la construcción de un estatuto de ciudadanía. La entrada en vigor se alcanzó en 2009, es decir, a posteriori de que todos los Estados parte lo incorporaron a sus respectivos ordenamientos jurídicos. Esto se extendió progresivamente a los demás Estados asociados.

Cabe destacar que la implementación del instrumento es un proceso no exento de las particularidades de cada Estado, de la voluntad política y de la infraestructura necesaria a los efectos. En el estudio citado se mencionan los siguientes factores: *a*) que no todos los países se encuentran aplicando los términos del acuerdo en relación con la totalidad de los signatarios (algunos Estados como Brasil lo sustentan en el principio de reciprocidad, otros como Chile aún no incluyen a los Estados asociados que se han adherido al mismo); *b*) que los procedimientos de internalización o la jerarquía normativa con la que se lo implementa a nivel nacional difiere entre los países; *c*) que en algunos casos, como ha sucedido en Paraguay, se registra falta de información a los destinatarios sobre los derechos que reconoce el acuerdo, reticencia de los efectores de los organismos migratorios que deben adecuar procesos administrativos, además de los tiempos excesivos para la resolución de trámites y limitados lugares para su gestión; *d*) y otros, como ha sucedido en Bolivia, en los que se observa el cobro de excesivas sumas de dinero en carácter de multas diarias o sanciones por permanencias fuera de término (lo que viola las disposiciones del acuerdo); solicitudes de documentación adicional como contratos de alquiler o títulos de propiedad, entre otros requisitos, que sólo recientemente se han ido ajustando.

Entonces, es posible destacar que en un proceso de integración de carácter intergubernamental son necesarios el dictado de normas que operacionalicen los mecanismos y la activación de las herramientas institucionales o administrativas consistentes con los objetivos y las gestiones implicadas.

## CREACIÓN DEL FORO ESPECIALIZADO MIGRATORIO

El Foro Especializado Migratorio (del Mercosur) es el organismo que se dedica, desde 2003, al tratamiento integral de los asuntos migratorios. Lo integran diez países del

Mercosur, tanto los Estados parte como los asociados, y adopta resoluciones por consenso que, posteriormente, se elevan a la Reunión de Ministros del Interior para su aprobación. Tales resoluciones tienen carácter vinculante y se derivan al Consejo Mercado Común, órgano que las convierte en normativa.

Formular una política migratoria compartida es la ambición principal según lo establece la Declaración de Santiago sobre principios migratorios (2004). No obstante, el desafío que persiste, pese a los esfuerzos llevados a cabo, es formular un plan de acción de política migratoria integral. Respecto a lo efectivamente realizado los compromisos refieren a la movilidad intrarregional que están asociados a temas administrativos, técnicos o burocráticos (por ejemplo, documentos de viaje, bases de datos, legalizaciones, etc.). En los hechos se emprenden acciones relacionadas con la búsqueda de metodologías que agilicen plazos y procedimientos de incorporación de instrumentos migratorios vigentes, lo cual genera compromisos consistentes.

El diálogo político se constituye en la principal herramienta para la resolución de problemas que traduzca la aplicación efectiva de los compromisos asumidos en el ámbito regional mercosureño.

## ESTATUTO DE CIUDADANÍA

La adopción del Plan de Acción del Estatuto de Ciudadanía del Mercosur (Decisión del Consejo Mercado Común 64/10 Mercosur) prevé la progresividad en su implementación para lograrlo definitivamente en el año 2021, en oportunidad del trigésimo aniversario de la firma del Tratado de Asunción (que dio origen al Mercosur). Integran la propuesta un conjunto de derechos fundamentales para los nacionales de los Estados parte que tienen como meta fundamental la implementación de una política de libre circulación de personas. Están incluidos la igualdad de derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas; la igualdad de condiciones de acceso al trabajo, a la salud y a la educación; el reconocimiento progresivo de los derechos políticos a los ciudadanos, incluyendo la posibilidad de elegir parlamentarios del bloque. Con la finalidad de concretar los objetivos planteados en la diversidad de temas expuestos, se ha formulado un plan de trabajo que incluye tareas con incumbencias específicas.

Por el momento, es improbable que haya habido avances significativos donde se constate la operacionalización de los derechos consagrados. A su vez, es indiscutible la disimilitud de recursos institucionales, administrativos y/o técnicos con los que cuenta cada Estado. En suma, el reto radica en la complejidad que, dadas las asimetrías ya expuestas, implica establecer los mecanismos necesarios para lograr la plena aplicación en la región.

Recapitulando, en uno de los apartados planteamos la relación entre capital social y gobernanza en términos de la gestión migratoria, donde destacamos la primacía de la estructura para hacer referencia a los recursos movilizados en este terreno. La propuesta de capital social visibilizado en las políticas emergentes de ámbitos internacionales, sean multilaterales o regionales, representa un recurso que emerge como respuesta a necesidades que persisten. Es evidente que la cuestión migratoria constituye un hecho social total que ha puesto en acción actores, prácticas y discursos tal como han sido identificadas las dimensiones de la gobernabilidad.

Ahora bien, proponemos repensar la noción de ciudadanía como resultante de los procesos descriptos, entendiéndola como la sucesión de los distintos modos de intervención y legitimación desarrollados por organismos internacionales, multilaterales, bloques regionales en consistencia con los Estados nacionales. Esto podrá, o no, lograr los efectos esperados en materia de las políticas públicas y de las estrategias de participación desplegadas por instituciones de la sociedad civil, organizaciones de inmigrantes, organismos de derechos humanos u otros espacios interesados en la temática. Se trata de una variable que investigaremos de manera progresiva y aplicando diversas técnicas para desentrañar lo que sucede en ese terreno.

Otro de los posibles efectos de la llamada internacionalización de la política migratoria radicaría en la articulación de participación de actores multinivel y el tratamiento hacia el reconocimiento y extensión de derechos civiles, sociales, económicos, políticos y culturales.

Las migraciones internacionales se han constituido en uno de los principales temas de la agenda mundial, pues superan el pasado tratamiento/ discusión que las vinculaba al ámbito de la securitización. En efecto, la agenda global ha establecido una nueva manera de organizar, clasificar y controlar los movimientos internacionales de población, basada fundamentalmente en la noción de equilibrio y eficacia, la llamada gestión de las migraciones o *migration management*.

Las insoslayables necesidades que provocan este hecho social total o fenómeno geopolítico global han reconfigurado el nuevo orden internacional que se hace eco de fuertes críticas junto a la cuestionada legitimidad de tales espacios. Esto ha inaugurado espacios políticos más amplios y abiertos, al mismo tiempo de que se refleja en documentos internacionales que insisten en jerarquizar el diálogo multilateral, la cooperación y la capacidad institucional.

Siguiendo a Eduardo Domenech, señalamos que son diversos y múltiples los movimientos sociales que han creado espacios de debate y reflexión para luego convertirlos en plataformas de denuncia, de resistencia y de propuestas desde donde se formulan exigencias a los Estados nacionales y a los organismos internacionales (Domenech, 2008); la contundencia de esta expresión la encontramos en el Foro

Social Mundial que contempla a las migraciones como eje de trabajo. Y, ¿cuáles son aspectos que requieren respuestas, es decir, una auténtica gobernabilidad migratoria?: respeto, protección y garantía de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de niños, mujeres y hombres migrantes, y la facilitación del libre tránsito y circulación a nivel intrarregional en correspondencia con una ciudadanía interamericana. Sin dudas, se trata de demandas cuyo eje es el tratamiento integral de la cuestión migratoria.

En el marco de la indiscutida globalización, el componente humano proporciona el carácter desigual de los actores participantes. Entonces, en este proceso asimétrico es relevante profundizar las investigaciones en el terreno de cada Estado-nación para inferir la articulación de esta internacionalización del asunto migratorio en las políticas públicas, situación que implica estudiar un proceso que está sucediendo y en el cual el mismo investigador está inserto.

## FUENTES

ATRIA, RAÚL, MARCELO E. SILES, IRMA ARRIAGADA, LINDON J. ROBINSON  
y SCOTT WHITEFORD, comps.

2003 “Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma”, en <<https://repositorio.cepal.org/handle/11362/2324>>, consultada el 18 de diciembre de 2019.

CAPDEVIELLE, JULIETA MARÍA

2013 “Capital social: debates y reflexiones en torno a un concepto polémico”, *Revista de Sociología e Política*, vol. 22, no. 51, en <[https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/9062/CONICET\\_Digital\\_Nro.12429.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/9062/CONICET_Digital_Nro.12429.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>, consultada el 20 de diciembre de 2019.

CHIARELLO, LIONIR MARIO, ed.

2013 *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Bolivia, Chile, Paraguay y Perú*, Nueva York, Scalabrini International Migration Network, en <[http://incami.cl/wp-content/uploads/2013/05/LIBRO\\_SIMNPOLITICASPUBLICASSOBREMIGRACIONESYLASOCIEDADCIVILENAMERICLATINA-2013.pdf](http://incami.cl/wp-content/uploads/2013/05/LIBRO_SIMNPOLITICASPUBLICASSOBREMIGRACIONESYLASOCIEDADCIVILENAMERICLATINA-2013.pdf)>, consultada el 5 de agosto de 2019.

CONFERENCIA SUDAMERICANA DE LAS MIGRACIONES (CSM)

s. f. <<https://www.iom.int/es/conferencia-suramericana-sobre-migraciones>>.

DOMENECH, EDUARDO

- 2013 “Las migraciones son como el agua. Hacia la instauración de políticas de control con rostro humano”, *Polis*, no. 35, 13 de octubre, en <<http://polis.revues.org/9280>>, consultada el 18 de agosto de 2019.
- 2012 “Estado, escuela e inmigración boliviana en la Argentina contemporánea”, tesis doctoral en Sociología, Departamento de Sociología y Comunicación, Universidad de Salamanca, en <<https://gredos.usal.es/jspui/handle/10366/122927>>, consultada el 10 de noviembre de 2019.
- 2010 “La gobernabilidad migratoria en la Argentina: hacia la instauración de políticas de control con rostro humano”, ponencia en el IV Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo: Crisis global y estrategias migratorias: hacia la redefinición de las políticas de movilidad, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Quito, 18- 20 de mayo de 2010, pp. 1-13 (inédito).
- 2008 “La ciudadanía de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global”, en *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*, Buenos Aires, Catálogos Clacso, en <<https://www.aacademica.org/eduardo.domenech/9>>, consultada el 5 de noviembre de 2019.

ESTUPIÑÁN SERRANO, MARY LUZ

- 2013 *Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria: crítica del papel de la oim en el gobierno de la migración internacional y regional*, Buenos Aires, Clacso, en <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20131118040902/Serrano.pdf>>, consultada el 10 de agosto de 2019.

FREYRE, MARÍA LAURA

- 2013 “El capital social. Alcances teóricos y su aplicación empírica en el análisis de políticas públicas”, *Humanidades y Ciencias Sociales*, vol. XXIV, no. 47, en <[http://www.revistacdyt.uner.edu.ar/spanish/cdt\\_47/documentos/47\\_freyre.pdf](http://www.revistacdyt.uner.edu.ar/spanish/cdt_47/documentos/47_freyre.pdf)>, consultada el 16 de diciembre de 2019.

GUTIÉRREZ, ALICIA

- 2006 *Campo del poder y reproducción social. Elementos para un análisis de la dinámica de las clases. Pierre Bourdieu*, Córdoba, Ferreyra Editor, Colección Enjeux, en <<http://revistascientificas.filo.uba.ar/index.php/runa/article/view/2725>>, consultada el 18 de diciembre de 2019.

## MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR)

- s. f. Foro Especializado Migratorio, en <<https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/foro-especializado-migratorio-del-mercosur>>.
- 2010 Estatuto de Ciudadanía, en <[http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC\\_064-2010\\_ES\\_Estatuto%20de%20Ciudadania.pdf](http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC_064-2010_ES_Estatuto%20de%20Ciudadania.pdf)>.
- 2002 “Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile”, en <<https://www.mercosur.int/documento/acuerdo-residencia-nacionales-estados-partes-mercosur-bolivia-chile/>>.
- 1997 “Acuerdo Multilateral de Seguridad Social”, en <[http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC\\_019-1997\\_ES\\_AcuSegSocial.pdf](http://www.cartillaciudadania.mercosur.int/oldAssets/uploads/DEC_019-1997_ES_AcuSegSocial.pdf)>.

## MILLÁN, RENÉ y SARA GORDON

- 2004 “Capital social: una lectura de tres perspectivas clásicas”, *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, no. 4, octubre-diciembre, en <<http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v66n4/v66n4a4.pdf>>, consultada el 15 de marzo de 2020.

## NOVICK, SUSANA, ALEJANDRO HENER y PABLO DALLE

- 2005 “El proceso de integración Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes”, documento de trabajo N° 46, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, en <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Argentina/iigg-uba/20100719030815/dt46.pdf>>, consultada el 19 de diciembre de 2019.

## NICOLAO, JULIETA

- 2015 “Las migraciones en la agenda del Mercosur. El rol de Argentina en el Foro Especializado Migratorio”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, en <<https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/58732>>, consultada el 19 de diciembre de 2019.

## ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL SOBRE LAS MIGRACIONES (OIM)

- s. f. <<https://www.iom.int/es>>.
- s. f. “Constitución”, en <<https://www.iom.int/es/constitucion>”<https://www.iom.int/es/constitucion#ch4>>.
- 2010 Plan Sudamericano para el Desarrollo Humano de las Migraciones (PSDHM), documento aprobado en la Décima Conferencia Sudamericana de Migraciones Cochabamba-Estado Plurinacional de Bolivia, 25-26 de octubre de 2010, en <<https://www.iom.int/files/live/sites/iom/files/What-We-Do/>>

docs/Plan-Sudamericano-de-Desarrollo-Humano-de-las-Migraciones-PSD-HM-2010.pdf>.

OSTROM, ELINOR y T.K. AHN

2003 “Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva”, *Revista Mexicana de Sociología*, año 65, no. 1, enero-marzo, en <<https://www.biblioteca.org.ar/libros/92258.pdf>>, consultada el 23 de marzo de 2020.

# La cooperación en la educación en el ámbito de la Zicosur

## Cooperation in Education in the Sphere of Zicosur

MARTÍN A. RODRÍGUEZ\*

### RESUMEN

Este artículo se propone responder si las acciones realizadas en la Zona de Integración del Centro Oeste Suramericano (Zicosur) en materia de educación superior han creado o incrementado el “capital social” de la subregión. La Zicosur se integra de setenta entes subnacionales, con diferentes capacidades institucionales, y promueve –entre otras temáticas– la cooperación en educación por medio de propuestas sobre movilidad internacional de estudiantes, docentes e investigadores, el establecimiento de programas educativos de posgrado y la investigación en áreas propias del proceso de integración. El abordaje del estudio será a través de distintos conceptos teóricos referidos a integración, cooperación y capital social.

**Palabras clave:** cooperación, educación, Zicosur, integración, capital social.

### ABSTRACT

This article aims to answer the question of whether the actions carried out in higher education in the Area of Integration of Central-west South America (Zicosur) have created or increased social capital there. Zicosur is made up of 70 sub-national bodies with different institutional capabilities. It promotes, among other issues, cooperation in education through proposals about students, teachers, and researchers' international mobility; the establishment of graduate educational programs; and research in areas related to integration processes. The study is approached through different theoretical ideas involving integration, cooperation, and social capital.

**Key words:** cooperation, education, Zicosur, integration, social capital.

\* Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad Católica de Salta, <marodriguez@ucasal.edu.ar>



## INTRODUCCIÓN

A partir de la década de los cincuenta del siglo xx, se comienzan a establecer en el mundo diferentes procesos de integración entre Estados que buscan recrear lazos históricos antiguos, cortados por el colonialismo, los grandes conflictos bélicos, el imperialismo, o los mismos procesos de descolonización, y luego por los intereses de la guerra fría. En la mayoría de los casos (Mercado Común del Sur –Mercosur–, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio –Alalc–, Asociación Latinoamericana de Integración –Aladi–, Unión Europea –UE–, Comunidad Andina –Can–), estos procesos tuvieron en sus inicios una razón netamente económica y comercial (reducción o eliminación de aranceles a las importaciones), pero con el paso del tiempo las temáticas abordadas en las negociaciones se fue ampliando. De esta manera se fueron incorporando a la agenda temas vinculados al medio ambiente, los derechos humanos, la migración, la educación, la cultura y el turismo.

En este sentido, el aspecto educativo en la integración se ha incorporado recientemente en los primeros estadios, con avances importantes en la UE a través del Proceso de Bolonia, o el “Tuning Europeo”; y en el Mercosur, con la institucionalización de la Asociación de Universidades “Grupo Montevideo”, el grupo interuniversitario Arca-Mercosur (Arcam), la Red de Universidades Regionales Latinoamericanas (Urel), y la Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria (RLCU).

Es así que en el presente artículo se repasará lo actuado en materia cooperación en educación dentro de la Zona de Integración del Centro Oeste Suramericano (Zicosur) para responder al interrogante de si todo esto ha colaborado en la creación o incremento del capital social en esta subregión de Latinoamérica. El análisis abordará el trabajo de la Comisión de Educación de la Zicosur, sin analizar aquellas otras iniciativas como lo son la Zicosur Universitaria y el Consejo de Rectores por la Integración de la Subregión Centro Oeste de Sudamérica, que se superponen geográficamente con esta región, pero que no son fruto del trabajo coordinado en las diferentes reuniones de comisiones de la Zicosur. Para ello, se reflexionará sobre los conceptos de integración, cooperación y capital social, y su aplicación en el caso en cuestión.

## EL “CAPITAL SOCIAL”

Pierre Bourdieu, en su ensayo “El capital social. Notas provisionarias” (2007 [1980]), lo define como:

... conjunto de recursos actuales o potenciales que están ligados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de inter-conocimiento y de inter-reconocimiento; o, en otros términos, a la pertenencia a un grupo, como conjunto de agentes que no están solamente dotados de propiedades comunes (susceptibles de ser percibidas por el observador, por los otros o por ellos mismos), sino que están también unidos por lazos permanentes y útiles (Bourdieu, 2007: 203).

Bernardo Kliksberg sostiene que el campo no tiene una definición consensualmente aceptada respecto a lo que es el “capital social”, y que se halla en plena delimitación de su identidad, de aquello que es, y de aquello que no es. Para trabajar en su libro *Más ética, más desarrollo* (Kliksberg, 2004: 33) toma la idea que Robert Putnam desarrolló en su obra *Making Democracy Work* de 1994, en la que considera que el capital social está conformado por el grado de confianza existente entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicadas y el nivel de asociatividad que la caracteriza. Éstos son elementos que evidencian la riqueza y fortaleza del tejido social interno de una sociedad, y la existencia de asociativismo indica que se trata de una sociedad con capacidades para actuar cooperativamente, armar redes, concertaciones, sinergias de todo orden a su interior.

Al finalizar el apartado de su libro sobre desarrollo, Kliksberg reflexiona que “La incorporación al análisis y la acción por el desarrollo en América Latina del capital social y la cultura permite entender mucho mejor por qué países potencialmente tan bien dotados como los de la región han tenido tantas dificultades y abre renovadas esperanzas dado que América Latina es muy rica en bases espirituales y culturales, que pueden posibilitar la generación de un potente capital social” (Kliksberg, 2004: 65). Asimismo el capital social se constituye, para Bourdieu, como un producto de estrategias de inversión social consciente o inconscientemente orientadas hacia la institución o reproducción de relaciones sociales directamente utilizables, a corto o a largo plazo.

Como se puede deducir de estas ideas, lo importante es la acción de diferentes actores, que podrían ser los referentes de cada unidad subnacional en la Zicosur, los representantes de universidades, los mismos docentes, estudiantes e investigadores de la región, que interactúan o invierten recursos con un objetivo, que persiguen la concreción de ciertos intereses, y que consciente o inconscientemente buscan maximizar sus beneficios con menores costos.

Se entiende, y en referencia a lo que se desarrollará posteriormente sobre la Zicosur, la importancia de los valores compartidos, que luego se traducen en objetivos a desarrollar a través de programas o iniciativas desde una red de actores, en este caso las universidades, que pretenden afianzar los lazos de unión, superando los escollos

que se fueron creando por intereses mezquinos y falta de comunicación (por ejemplo la Guerra del Pacífico entre Chile, Bolivia y Perú entre 1879 y 1884, que aún ocasiona que no haya representaciones diplomáticas entre Chile y Bolivia).

## INTEGRACIÓN Y COOPERACIÓN

León N. Lindberg define la integración como “los procesos por los cuales las naciones anteponen a su deseo para conducir políticas exteriores e internas claves de forma independiente entre sí, la búsqueda de tomar decisiones conjuntas o delegar el proceso de tomas de decisiones a nuevos órganos centrales” (en Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 445). Estos órganos tendrán una autoridad superior, serán supranacionales y tendrán en sus manos el poder coercitivo que antes correspondía al Estado.

Por otro lado, en sus estudios sobre educación, Karl Deutsch (en Dougherty y Pfaltzgraff, 1993: 448) aplica diferentes variables que, de presentarse en su totalidad entre los actores participantes, producen las llamadas “comunidades amalgamadas”. Las variables son:

Compatibilidad mutua de valores importantes: lo que nos remite a algunos de los elementos importantes del capital social, y que en la región de análisis podemos decir son la democracia, el libre comercio, o los valores espirituales que contienen elementos del catolicismo, pero también de las religiones de los pueblos prehispánicos (por ejemplo, el reconocimiento de la “Pacha-mama”).

Una forma de vida distintiva que relaciona a los pobladores, y como en el punto anterior la podemos asociar al capital social y la observamos en el respeto a las tradiciones criollas e indígenas, y que distinguen a las entidades de la región de la Zicosur que tienen los centros urbanos más industrializados, como son Buenos Aires o San Pablo.

Vínculos sólidos de comunicación social tanto geográficamente entre territorios como entre estratos sociales. A esta idea de Deutsch se la puede relacionar directamente con la de Bourdieu respecto a las estrategias de inversión social consciente o inconscientemente orientadas hacia la institución o reproducción de relaciones sociales y, en el caso de la Zicosur, con los lazos en materia de investigación y educación que se puedan concretar entre individuos de las diferentes unidades subnacionales.

Movilidad de las personas, al menos entre los estratos políticamente importantes: se refiere a la comunicación de las personas, a la asociatividad de la que habla Kliksber. En el caso de análisis nos podríamos referir a los representantes de los gobiernos subnacionales y de sus ministerios de educación, rectores y directivos de universidades, pero también a la movilidad internacional de los docentes, investigadores y alumnos, que en el trato

personal y a través del trabajo en conjunto (dictado de cátedras, proyectos de investigación o de extensión), pueden compartir esos valores mencionados anteriormente y colaborar en el desarrollo de la subregión.

Respecto a la cooperación, se puede decir que Robert Axelrod y Robert Keohane buscaron compatibilizar las premisas del realismo con las del liberalismo. Diferencian la noción de “cooperación” de la de “armonía de intereses” sostenidas por el liberalismo clásico. La cooperación no implica armonía; la armonía exige una total identidad de intereses, pero la cooperación sólo puede tener lugar en situaciones en las que hay una mezcla de intereses conflictivos y complementarios. En esas situaciones, la cooperación tiene lugar cuando los actores ajustan su comportamiento a las preferencias reales o previstas de los demás. Así definida, “la cooperación no es necesariamente buena desde un punto de vista moral” (Axelrod y Keohane, 1985: 226). Es así que, en el proceso de la Zicosur, a partir de valores comunes y de la comunicación se trabaja en la cooperación, se crean redes y se busca superar las dificultades que vienen de una historia previa con conflictos (guerras, gobiernos dictatoriales y militares, problemas fronterizos, discriminación, desarticulación de las regiones periféricas de los gobiernos centrales), para alcanzar objetivos comunes.

Fueron el canadiense Ivo Duchacek y el griego Panayotis Soldatos quienes desarrollaron, en la década de los ochenta, el concepto de “paradiplomacia” para referirse a “la actividad internacional directa de actores subnacionales (uniones federadas, regiones, comunidades urbanas, ciudades) soportando, complementando, corrigiendo o desafiando la diplomacia de los Estado-nación” (Soldatos, 1990: 17).

Es en este ámbito subestatal y paradiplomático que la “cooperación internacional descentralizada” se basa en las relaciones entre los municipios, ciudades o provincias, como las que conforman la Zicosur. Ésta parte desde la década de los noventa, en la que la globalización definió un escenario nuevo, restándole poder a los Estados nacionales y forzándolos a ser un intermediario entre la población local y el ámbito internacional.

En este sentido, la cooperación oficial descentralizada representa una forma de proyección de expectativas e intereses localizados –bajo un criterio que puede tener un trasfondo político, económico y social– que coinciden en una demarcación territorial determinada” (Díaz Abraham, 2008: 164).

Las redes subnacionales engloban acciones de agentes que tienen su campo de acción en el plano local o regional. Las fórmulas de asociación pueden incluir a gobiernos no centrales y actores no gubernamentales que mantengan vínculos horizontales entre sí dentro de ese nivel. Sin embargo, la definición de su principal campo de influencia no quiere decir

que estas redes no tengan una capacidad de impacto y de presión sobre otros niveles como el nacional o internacional (Díaz Abraham, 2008: 179).

Es comprensible, en el caso en cuestión, cómo vienen trabajando los entes sub-nacionales de la Zicosur, que entienden que los intereses de los centros industriales o “portuarios” de los estados de los que son parte muchas veces no se condicen con los propios, que son postergados, invisibilizados y hasta combatidos. Al respecto, el expresidente chileno Ricardo Lagos explica en referencia a las desigualdades entre los países latinoamericanos, y a sus poco efectivas políticas de integración:

Aquellos colocados en niveles más avanzados de desarrollo tienen una responsabilidad mayor: demostrar cuán capaces son de administrar bien a sus sociedades. Si ello no ocurre al interior de nuestros países, si no hacemos bien nuestras propias tareas, poca credibilidad encontraremos cuando nos pongamos a señalar cómo ciertas cosas existentes más allá de nuestras fronteras nos afectan en nuestro desarrollo. [...] En suma, tener una integración y no una fragmentación social al interior de nuestros países depende de nosotros, de nuestros gobiernos, de la sociedad civil, del sector privado y en último término, de lo que hagan aquellos a quienes están destinadas dichas políticas (Lagos, 2008: 593-594).

## LA EDUCACIÓN EN LA INTEGRACIÓN Y LA INTEGRACIÓN EN LA EDUCACIÓN

La educación cumple un rol fundamental en la construcción de las sociedades, en el bienestar y en el pleno desarrollo de los ciudadanos en tiempos en que se dan procesos acelerados de cambios. “Entender la educación como un derecho le otorga un estatuto que reclama progresar hacia su exigibilidad jurídica para todos los ciudadanos en los ámbitos internacional y nacional” (UNESCO, 1948).

En las diferentes Cumbres iberoamericanas, “la educación ha sido vista, incuestionablemente, como motor del desarrollo social y económico, como un proceso permanente, abarcador y continuo que se extiende a lo largo de toda la vida y que, como tal, sirve de sustento a las transformaciones socioeconómicas que se requieren, ya no sólo para insertarse en un mundo global, sino para garantizar la equidad social y el acervo democrático” (OEI, 2004).

En este sentido, recordamos que Pierre Bourdieu distingue tres recursos sociales o “capitales”: el económico, el social en sí mismo (contactos y relaciones) y el tercero, el educativo, títulos que pueden tener los miembros de una comunidad (Bourdieu, 2000: 17-18). A estos tres se le agrega el “capital simbólico”, que es cualquier capital “en

tanto cuanto es presentado, es decir, simbólicamente, en una relación de conocimiento o, más precisamente, de desconocimiento y reconocimiento”.

Podemos coincidir con Belén Sánchez cuando sostiene que

Generar capital humano de calidad es una inversión para desarrollar valor agregado, pero además, a nivel social brinda la posibilidad de la elasticidad de movilidad de clases sociales, que ninguna política estatal podrá cubrir sólo con lineamientos asistencialistas. Si la educación es el pilar de toda sociedad, también lo es para los regionalismos que actúan internacionalmente en busca del bien común de cada actor que lo compone (Sánchez, 2015:125).

La integración, entonces, no debe verse sólo como un proceso económico internacional, basado muchas veces en parámetros no aceptados por la totalidad de la población; se sostiene la necesidad de nutrir el proceso con elementos de la educación y la cultura. Al decir de Joseph Nye, es necesario incorporar mecanismos tan importantes como la socialización de la integración, la formación de grupos regionales y la creación de vínculos (Nye, 1971: 69)

La integración demanda superar las diferencias, incorporando al otro, haciéndolo más cercano, y son las cercanías culturales las que por medio de la reflexión y la didáctica de la historia son posibles de rescatar y sugerir en una integración “desde abajo”, es decir, desde la sociedad civil, donde trabajan las universidades.

Es deseable que los docentes, investigadores y alumnos de las diferentes instituciones educativas reflexionen y trabajen sobre puntos que les son comunes, que se proyecten al medio, a las empresas y las incorporen en el proceso, y hacia los gobiernos locales, regionales y nacionales, logrando la sinergia necesaria que colabora en la superación de recelos históricos y políticos dentro de la región que se está integrando.

Santiago Leiras sostiene que la conformación de redes universitarias es un impulso al intercambio académico y al establecimiento de proyectos conjuntos, a partir de mecanismos de cooperación académica en áreas vitales para el desarrollo educativo, tales como la investigación, los proyectos de formación de recursos humanos, la educación continua y a distancia, el intercambio de académicos, la promoción del conocimiento, información, metodología, ideas y planteamientos innovadores, la movilidad de estudiantes y profesores en marcos más amplios de colaboración, la transferencia de información, el reconocimiento académico de títulos, grados y diplomas; las innovaciones académicas en otros aspectos relevantes (Leiras, 2006: 4). Para este autor, entre las ventajas que se derivan de la colaboración en redes se destacan las siguientes: las redes otorgan preferencia a las estructuras más flexibles, que permiten extender y diversificar las actividades de cooperación, experimentar las soluciones y compartir los riesgos, y constituyen el mejor medio para construir una

comunidad de acción, basada en el reconocimiento recíproco de la labor de los distintos colaboradores.

Las manifestaciones naturales, producto del accionar diario entre los pueblos, se han visto en muchas ocasiones plasmadas en acuerdos de carácter interprovincial, intermunicipal y, en otras ocasiones, han dado lugar a la concreción de acuerdos internacionales, la formación de megarregiones indicadoras de los espacios a utilizar en la armonización de los objetivos, como lo es la Zicosur.

Es necesario, entonces, incorporar a la educación en la integración, marcando pautas que no sólo queden en la teoría, sino que incorporen la misma práctica de la interrelación, y a la integración en la educación, para que se difunda en los claustros escolares –de todos los niveles– la importancia de esa interrelación y la construcciones de esos valores que conforman el “capital social”.

## LA ZONA DE INTEGRACIÓN DEL CENTRO OESTE DE AMÉRICA DEL SUR (ZICOSUR)

La Zicosur es un proceso subnacional de complementación económica, comercial y cultural; además, de cooperación intergubernamental y empresarial que, en un principio, congregaba a las regiones aledañas al Trópico de Capricornio. Con una población cercana a los setenta y siete millones de habitantes, y una superficie de cinco millones de kilómetros cuadrados, comprende las siguientes provincias, departamentos o gobernaciones: en Chile, las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta y Atacama y Coquimbo; en Bolivia, los departamentos de Beni, Chuquisaca, Cochabamba, Oruro, Santa Cruz, Potosí, Pando y Tarija; en Argentina, las provincias de Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Catamarca, Corrientes, Formosa, Chaco, Misiones, y las incorporadas en 2019: Santa Fe y Córdoba; en Brasil, los estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, y también incorporados en 2018 Río Grande do Sul y Santa Catarina; todos los departamentos de la República del Paraguay: Alto Paraguay, Alto Paraná, Amambay, Boquerón, Caaguazú, Concepción, Caninduyú, Caazapá, Central, Cordillera, Guairá, Itapúa, Misiones, Ñeembucú, Paraguari, Presidente Hayes y San Pedro; de Perú, los departamentos de Arequipa, Tacna, Puno y Moquegua. En 2019 se sumaron todos los municipios de Uruguay: Artigas, Canelones, Cerro Largo, Colonia, Durazno, Flores, Florida, Lavalleja, Maldonado, Montevideo, Paysandú, Río Negro, Rivera, Rocha, Salto, San José, Soriano, Tacuarembó y Treinta y Tres.

Este proceso de integración hunde sus raíces en la América prehispánica, donde se producían intercambios culturales y comerciales entre los pueblos originarios. De esta manera, en la Zicosur confluyen los pueblos criollos descendientes de españoles,

brasileros descendientes de portugueses, y los pueblos originarios de toda la región. Como sostiene Gustavo Barbarán, “En relación con las coincidencias, éstas tienen que ver con la percepción de una identidad hispanoamericana similar pero no idéntica, problemáticas y necesidades comunes que trascienden las fronteras, la propuesta de una mayor autonomía funcional y, como corolario de esas coincidencias, nuevas variantes de descentralización respecto de los poderes centrales” (Barbarán, 2019: 204).

El antecedente inmediato de la Zicosur fue la conformación del Grupo Empresario Interregional del Centro Oeste Sudamericano (GEICOS), que surge en 1974. Es así que, como fruto de las reuniones del GEICOS, la Zicosur comienza a tomar forma en el “I Encuentro Zicosur-Asia Pacífico”, realizado en Antofagasta, Chile, en abril de 1997, por iniciativa de los gobiernos regionales, y con la participación de embajadores y empresarios de varios países asiáticos y de Oceanía. Su existencia se ha visto reforzada en los subsiguientes encuentros de las comisiones de trabajo que se crearon a lo largo de los años.

La Zicosur tiene como objetivo principal lograr la inserción de la subregión en el contexto internacional desde el punto de vista competitivo, y desarrolla el comercio con los mercados internacionales mediante la articulación de ejes de comunicación, así como también promueve la integración social y cultural como mecanismo para lograr el desarrollo económico-social de los entres subnacionales que la integran.

En virtud de este propósito, en la VIII Reunión en Salta, Argentina, realizada en octubre del año 2005, la Zicosur plantea una serie de objetivos para cada una de sus comisiones:

#### Comercio e industria:

- Coordinar los esfuerzos productivos, de transporte y distribución para optimizar la capacidad de producción de las regiones miembros, especialmente a través de los corredores bioceánicos, aprovechando los puertos de Chile, para conducirla hacia los mercados de Asia-Pacífico.
- Difundir oferta exportable de la subregión.
- Incorporar valor agregado a los recursos naturales disponibles.
- Promover la expansión y diversificación del comercio facilitando los contactos entre los productores y comercializadores de la Zicosur con potenciales compradores internacionales, especialmente de países ribereños al Pacífico.
- Canalizar y facilitar los intercambios comerciales entre esos mercados y el Mercosur a través de los corredores bioceánicos.
- Procurar la radicación de inversiones productivas y nuevas tecnologías en el área de Centro Oeste Sudamericano, para incrementar la potencialidad agropecuaria, agroindustrial, energética y de hidrocarburos.



- Armonizar la aplicación de normas y estrategias fitozoosanitarias comunes de la subregión.

#### Infraestructura y servicios:

- Promover la interconexión de las hidrovías y la red de comunicaciones bioceánicas como arterias principales de comunicación.
- Desarrollar esquemas de transporte multimodales potenciando el ferroviario inmerso en el trazado y utilización del corredor bioceánico Norte-Pacífico-Atlántico a través del desarrollo de proyectos y su financiamiento.
- Lograr la progresiva integración energética promoviendo inversiones en complejos energéticos y gasíferos de la región (Bolivia-Argentina-Brasil).
- Optimizar los pasos fronterizos, desburocratizando y agilizando los organismos de control fronterizo en los países integrantes de la subregión.

#### Medio ambiente:

- Promover un desarrollo sustentable.
- Difundir la legislación ambiental aplicable en los miembros de la Zicosur.

#### Turismo y cultura:

- Promover la integración turística a través de la difusión de itinerarios regionales.
- Facilitar el libre tránsito e ingreso de turistas a las regiones que integran la Zicosur, en los puestos aduaneros y en las rutas internas.
- Incrementar el conocimiento geográfico, político, histórico y social de la región.
- Promover la utilización y difusión de recursos científicos y tecnológicos de la subregión.

La institucionalización de la Zicosur se ha ido consolidando mediante dos importantes documentos. En el primero, firmado el 21 de noviembre de 2005 y conocido como el "Protocolo de Campo Grande", los gobernadores, prefectos e intendentes de la región acordaron que la Zicosur funcionaría a través de una organización conformada por el Plenario de Autoridades, el Comité Coordinador de Gobernadores y la Secretaría Pro Tempore Ejecutiva. Posteriormente, durante la reunión llevada a cabo en Tarija, Bolivia, en abril de 2017, se adoptó el "Estatuto de la Zicosur", que modifica la estructura de la siguiente manera: un Plenario de Autoridades, un Presidente Pro Tempore, una Secretaría Pro Tempore, un Comité Coordinador y las Comisiones Permanentes de Trabajo (artículo 9 del Estatuto). En el artículo 20 se establece que "Cada coordinador estará a cargo de organizar, coordinar y realizar el seguimiento de las actividades de la Comisión Permanente de Trabajo que el país tenga a su cargo,

de manera de asegurar que se desarrollen las tareas necesarias tendientes a obtener los proyectos y resultados definidos en el ámbito del Plenario de Autoridades”. Y en el artículo 23 se instituye que, “Sin perjuicio de la facultad del Plenario de Autoridades para crear nuevas comisiones, modificarlas o suprimirlas, existirán las siguientes Comisiones Permanentes de Trabajo:

1. Infraestructura, logística y servicios conexos (con los corredores bioceánicos de la Zicosur como factor fundamental).
2. Industria y comercio.
3. Turismo, cultura y patrimonio.
4. Minería y energía.
5. Ambiente, Producción y desarrollo sustentable y Cambio.
6. Educación y desarrollo social”.

Actualmente, esas comisiones fueron redefinidas en:

- Infraestructura, logística y servicios conexos.
- Turismo, cultura, patrimonio, educación y desarrollo social.
- Ambiente, desarrollo sustentable y cambio climático.
- Industria y comercio.
- Minería y energía.
- Producción agropecuaria y agroindustrial.

Fue de significancia para la institucionalización del foro, que busca lograr reconocimiento como sujeto internacional, la firma de un acuerdo con la Organización de Estados Americanos (OEA) en el mes de septiembre de 2019. En dicho acto participaron el secretario de OEA, don Luis Almagro, y diecisiete representantes de los entes subnacionales, encabezados por el presidente Pro Tempore, Juan Manzur, gobernador de la provincia argentina de Tucumán.

## LA COMISIÓN DE EDUCACIÓN DE LA ZICOSUR

Como se mencionó anteriormente, entre las comisiones permanentes de trabajo establecidas por el Estatuto de la Zicosur se encuentran las de Turismo, cultura y patrimonio y la de Educación y desarrollo social, que en los hechos se han integrado en la de “Turismo, cultura, patrimonio, educación y desarrollo social”. Las reuniones de esta comisión se integran por ministros, secretarios o subsecretarios de Educación o

Cultura de cada una de las entidades que conforman el proceso. Esta comisión tenía, en sus orígenes, como objetivo principal “Establecer un convenio marco que permita generar acciones que contribuyan al mejoramiento de la calidad de la educación en las regiones de la Zicosur”, en tanto que los objetivos específicos eran:

- Fortalecer la comisión de educación a través de la incorporación de la mayor cantidad posible de representantes de las regiones miembros de la Zicosur.
- Formular un convenio amplio que esté orientado a la transferencia de buenas prácticas de procesos pedagógicos entre las regiones miembros de la Zicosur.
- Instalar el concepto de la integración en la población escolar y sus beneficios para los habitantes de la Zicosur.

Posteriormente al Estatuto se estableció la “Zicosur Universidades”, que surge de la convicción de las autoridades y personal técnico de la Zicosur acerca del rol fundamental que cumple la educación en los procesos de integración, y nace con el propósito primordial de complementar y potenciar la zona mediante la promoción del conocimiento, del intercambio universitario y la cooperación académica de las regiones que la integran.

El trabajo de Zicosur Universidades se estableció mediante los “Encuentros de Rectores”, reuniones a las que se convoca a los rectores de las universidades públicas y privadas localizadas en la región geográfica que comprende este bloque, siempre dentro del marco de las autonomías universitarias, por lo que la participación es libre. Los Encuentros de Rectores funcionaron a través de tres comisiones: Movilidad universitaria, Investigación y Posgrado, donde las autoridades universitarias participantes intercambian información, puntos de vista, manifiestan sus inquietudes y realizan propuestas de trabajo.

La Primera Reunión de Rectores de la Zicosur se realizó a mediados del año 2010, en la ciudad de Termas de Río Hondo, Santiago del Estero (Argentina), donde se conformaron tres comisiones de trabajo (Sánchez, 2015: 134) que iniciaron su labor con el reconocimiento del otro –en cuanto a sus individualidades– y considerando similitudes y diferencias, teniendo en cuenta que el bienestar individual redunda en el colectivo, y en que la verdadera integración se cimienta a partir de las experiencias en la realidad del otro:

1. Comisión de Educación: definió una metodología de presentación de trabajos para las universidades, un temario para futuras investigaciones y la transferencia tecnológica y de emprendimientos. Se consideró necesario que las entidades de educación superior actuaran como nexo con entes públicos y

asumiesen el rol de consultoras que puedan brindar información y proponer proyectos de desarrollo concretos para ejecutar. Es así que en la comisión se manifestó la necesidad de financiación por parte de los gobiernos para programas de investigación (Ibáñez y Vorano, 2019: 185-186).

2. Comisión de Movilidad universitaria: estableció que la movilidad debe ser pensada como un principio para la integración, el crecimiento de las instituciones y como una experiencia del conocimiento del mundo, de la problemática regional y global, entre éstas la identidad, la contaminación y la pobreza. Así, también se contempla la implementación de estrategias que minimicen las barreras idiomáticas y la problemática de la discriminación.
3. Comisión de Posgrado en red: como principales problemáticas, se plantearon los procesos de acreditación de posgrados y las dificultades normativas para la realización de posgrados conjuntos. En este sentido, se determinó: *a*) conformar una comisión para fijar lineamientos de política académica para la discusión y establecimiento del reconocimiento de títulos, con integrantes de cada universidad; *b*) solicitar a los gobiernos regionales que contemplen en sus presupuestos el financiamiento de proyectos universitarios destinados a fortalecer la integración económica, cultural y social; *c*) intercambiar información acerca de posgrados ofrecidos por las universidades integrantes de la zona, con el objeto de preparar una oferta académica que contemple las necesidades detectadas y así generar una titulación de doctorado bajo la modalidad “a distancia”, apuntando al desarrollo sustentable y regional; y *d*) ampliar y actualizar la información existente en el Directorio de Universidades de la Zicosur, publicado en su página web<sup>1</sup> (Ibáñez y Vorano, 2019: 185-186).

Con posterioridad, en el Plenario de Gobernadores de 2011, se creó la Secretaría Permanente de las Universidades de la Zicosur con sede en la provincia de Salta, a cargo de la Oficina del Representante del Poder Ejecutivo de Salta ante la Zicosur y Organismos Internacionales. Esta secretaría fue la receptora de todos los documentos emitidos por los Encuentros de Rectores y de la Comisión de Educación que se realizaron posteriormente, además de que mantuvo actualizado el directorio de universidades en su página web, tal cual lo acordado en 2010.

En el Encuentro Extraordinario en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, en el mes de septiembre del 2013, la comisión analizó la creación de tres subcomisiones referentes

<sup>1</sup> En principio esta página web fue alojada por la Representación del Poder Ejecutivo de la Provincia de Salta ante la Zicosur, pero luego fue dada de baja. Un directorio desactualizado de las universidades puede verse en Ucasal (s. f.).

a cada nivel de enseñanza, a fin de facilitar su funcionamiento: Educación Universitaria, para la vinculación con los rectores de universidades; de Educación No Formal y Acciones Compensatorias; y la de Educación Infantil, Primaria y Secundaria. En esa misma reunión se determinó un nuevo objetivo general: “Fomentar acciones tendientes a la integración de los sistema educativos de Zicosur” y, como objetivos específicos, se establecieron los siguientes:

- Viabilizar la movilidad en términos de formación, capacitación y/o expresivo-educativas.
- Procurar acciones de articulación que hagan visible la investigación que produce conocimiento.
- Articular los sectores educativos con el científico y productivo entre sus miembros.
- Impulsar intercambios docentes y estudiantiles.
- Propiciar el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones (TICS).
- Facilitar las administraciones migrantes/inmigrantes estudiantiles.

Además, se acordó que cada región o entidad subnacional, en la necesidad de profundizar el conocimiento mutuo de las sociedades, aunque restringidas por el ordenamiento legal subnacional y nacional, estudiarán las posibilidades de incluir en los programas de las escuelas primaria y secundaria la enseñanza del idioma portugués y la temática de la integración Zicosur en relación con sus contextos y momentos históricos.

Luego del último Encuentro de Rectores, en 2013, se discontinuó el trabajo permanente de las universidades a raíz de la falta de financiamiento económico. Cabe destacar que la Zicosur no cuenta con recursos propios, sino que dicha entidad subnacional financia su funcionamiento cuando ejerce la presidencia y secretaría, como así también las reuniones y algún proyecto, ya sea con fondos propios o gestionados ante algún organismo de financiamiento nacional (Ibáñez y Vorano, 2019: 185-186). La Secretaría también dejó de funcionar.

Sin embargo, en 2018, durante los días 16 y 17 de mayo en la ciudad de San Miguel de Tucumán, Argentina, se reunió la Comisión de Turismo, Cultura y Educación Superior, que trabajó en dos mesas, cada una de las cuales emitió su propia acta, en las que manifestaron propuestas-prioridades que deberían ser continuadas para fortalecer el proceso de integración.

La mesa de Educación escribió en su acta como propuestas:

- Necesidad de la enseñanza de una segunda o tercera lengua en el sistema educativo de las unidades subnacionales de la Zicosur, revalorizando la primera

lengua de los pueblos originarios de cada territorio, tratando de no focalizar en la visión eurocéntrica y potenciar los idiomas de las personas de cada país. Incorporar a los programas de enseñanza de idiomas la lengua de señas como herramienta de inclusión y accesibilidad comunicacional.

- Desarrollo de capacidades en TICs, para potenciar futuros desempeños de los alumnos y de las siguientes generaciones.
- Adoptar medidas y acciones que pretendan preservar el patrimonio cultural y promover la identidad territorial desde el reconocimiento del otro, y el respeto hacia la diversidad.
- Desarrollar acciones para fomentar el intercambio académico y cultural, y general capacidades para impulsar nuevas prácticas que mejoren la calidad educativa.

La mesa de Articulación de Educación Superior y el Sector Público estableció:

- La importancia de las necesidades transversales de los sectores participantes: protección del medio ambiente y los recursos naturales, promoción del desarrollo social, justicia social, acceso al sistema universitario de los sectores más vulnerables, alfabetización digital, profesionalización de la administración pública para un Estado eficiente.
- Se debatió sobre la formación del estudiante para la resolución de problemas de ciudadanía.
- Se proyectó la generación de convenios de cooperación recíproca e intercambio entre las universidades.
- Se debatió sobre propuestas de capacitación en competencias para integrantes del sector público, con base en propuestas académicas exitosas en las universidades participantes.
- Se detectó la necesidad de integración regional para lograr la igualdad de oportunidades con otros sectores o regiones del país y de América del Sur.
- Se proyectó la posibilidad de trabajar con las regiones periféricas de los procesos de integración regional para lograr mayor conectividad y articulación, en función de problemáticas compartidas.
- Se detectó la necesidad de trabajar en profundizar los procesos de intercambio estudiantil entre las universidades de la región.
- Se debatió la propuesta de ciudadanía digital (incorporación de las nuevas tecnologías en los procesos de participación ciudadana), consistente en que los Estados subnacionales tomaran preponderancia en la actualidad al poder firmar convenios y tratados internacionales.

En el último día de reunión, ambas mesas se unieron, y luego de debatir sobre la situación de la educación superior en la región y de repasar los diferentes instrumentos de cooperación entre los Estados nacionales participantes, se emitió un acta final, en la cual se acordaron las siguientes propuestas generales:

- Los intercambios estudiantiles deben convertirse en una política pública universitaria.
- Consultar al Consejo Federal de Inversiones –entidad pública interprovincial de Argentina– la posibilidad de que el mismo brinde asistencia técnica y financiera, como lo hace con su foro universitario.
- Determinar que la mesa de trabajo de Educación Superior de la Zicosur, a partir de las áreas de interés, conforme ejes temáticos que aglutinen a los especialistas como una agenda de trabajo.
- Para la formación del profesorado para la integración regional, debe tenerse en cuenta en este punto las problemáticas de la región, el desarrollo sustentable, el potencial humano, la horizontalización de la educación superior. Debe haber un salto cualitativo en la formación del profesorado: formación en la disciplina, estrategias de socialización del conocimiento y su relación con el desarrollo laboral de los docentes.
- Se recomienda generar estructuras curriculares compatibles basadas en competencias.
- Trabajar en la doble titulación de grado y posgrado entre universidades.
- Se sugiere que las mesas de trabajo se integren por docentes, investigadores u oficinas técnicas de cooperación internacional que tengan cierto carácter de permanencia en las universidades.
- Se sugiere crear consorcios universitarios propios de las universidades de la Zicosur y solicitar financiamiento específico de los gobiernos locales.
- Se recomienda mejorar la comunicación interna de la mesa de Educación Superior para asegurar la mayor participación posible de las instituciones de educación superior y de ciencia y tecnología.
- Se sugiere que cada país concorra con una representación universidad para garantizar la presencia permanente de los Estados miembros de la Zicosur.
- Se recomienda (a solicitud de la delegación boliviana) que todas las universidades de ese país sean reconocidas como entidades susceptibles de generar acciones conjuntas de cooperación con sus pares de Argentina, Brasil, Chile, Uruguay y Paraguay.

Finalmente, en la misma acta, se deja constancia de que:

- Las universidades no pueden dejar de estar vinculadas y trabajar con los gobiernos de las unidades subnacionales.
- La movilidad docente, estudiantil y de investigación tiene un gran impacto en la formación de recursos humanos y en la ampliación del conocimiento/experiencia cultural.

Del análisis de las diferentes actas se deduce que, en la sucesión de reuniones de la Comisión de Educación (que fue cambiando su nombre), participaron de manera intermitente representantes de los ministerios de Educación de cada una de las entidades subnacionales y de diversas universidades públicas y privadas, sin que se haya producido una sola reunión en donde hubiesen confluído todos los representantes de todas las entidades. Además, las propuestas fueron incorporando diferentes temáticas que resultaron de los objetivos particulares de las entidades de educación participantes, o de una visión más técnica –como puede ser la incorporación de las TICs, o de temáticas referidas a la currícula, competencias, o a la pedagogía– y también otras referidas a una lectura más antropológica, sociológica o reivindicativas, como la enseñanza de los idiomas de pueblos originarios, la concepción del respeto al “otro”, o lo intercultural.

La intermitencia en la participación de los representantes ha provocado que en las diversas reuniones se presenten las mismas iniciativas de manera frecuente, sin dar cuenta de avances concretos respecto a lo propuesto en las reuniones previas. Más allá de esto (que sólo podrían haber sido omisiones involuntarias), no se observa la implementación de tales iniciativas, mientras que también se puede leer en las actas la repetida solicitud puntual de aportes económicos, o la creación de fondos económicos que sirvan, por ejemplo, al financiamiento de programas de movilidad internacional, por lo que éstos quedan sujetos, entonces, a los aportes que puedan realizar cada una de las universidades desde sus propios presupuestos.

Sobre la falta de presupuesto, se coincide con lo que plantea el abogado Gustavo Barbarán, director del Instituto de Derecho Internacional de la Universidad Católica de Salta:

Un obstáculo transversal a cualquier iniciativa es la falta de recursos económicos y financieros. La Zicosur carece de fondos mínimos propios para su funcionamiento decoroso, sean aportados por sus propios miembros u obtenidos de la cooperación internacional. El desenvolvimiento de su estructura administrativa es financiado por el gobierno que ejerce la Presidencia Pro Tempore, sea mediante recursos propios o nacionales. Sin dudas ésta



es una barrera para la consecución de los objetivos y por eso no se ha concretado a la fecha ningún proyecto importante (Barbarán, 2019: 211).

## LAS OTRAS REDES

Como se mencionó en la introducción de este artículo, no se hará un estudio de las otras dos iniciativas sobre educación superior que se superponen geográficamente a la Zicosur, pero se considera necesario hacer una breve presentación de cada una de ellas.

Zicosur Universitario es una red de universidades públicas de Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Bolivia que se conformó en el año 2005, y que viene desarrollando programas que tienden a fortalecer la integración regional académica y a consolidar el intercambio en áreas de la docencia, investigación y extensión (UNSE, s. f.). Tiene su origen en el Grupo de Trece Universidades Nacionales del Norte Grande Argentino (UNNGA). Esta red tiene escaso contacto orgánico con la misma Zicosur, por lo que sus objetivos no son acordados dentro de la Comisión de Educación de la Zicosur, y sus logros tampoco son tomados en cuenta en las actas de reunión de dicha comisión.

Por otro lado, el Consejo de Rectores por la Integración de la Subregión Centro Oeste de Sudamérica (CRISCOS) se constituye como un organismo subregional, sin fines de lucro, dedicado a la integración y la colaboración interuniversitaria. Está integrado por universidades del noroeste de Argentina (Jujuy, Salta, Santiago del Estero, Tucumán, Catamarca y La Rioja), del sur del Perú, del norte de Chile (de la I a la IV región), del suroeste de Paraguay y de toda Bolivia, representadas por sus respectivos rectores. Su creación se produce formalmente con la suscripción del Convenio de Cooperación entre las Universidades de la Subregión Centro Oeste Sudamericana, durante la III Reunión de Rectores Universitarios realizada en Argentina en el año de 1994, tres años antes de la conformación de la Zicosur.

El CRISCOS define su misión en el objetivo de profundizar en el camino de la integración de los pueblos de Sudamérica, y en particular, de la Subregión Centro Oeste, con el propósito de ampliar las bases de cooperación académica, científico-tecnológica y cultural entre las universidades ubicadas en la referida zona geográfica, y su visión se constituye en la integración de las universidades de la subregión a través de la cooperación mutua, con el fin de asumir los desafíos de la globalización, mejorando su competitividad (CRISCOS, s. f.).

Aunque la gran mayoría de las universidades que componen el CRISCOS (públicas y privadas), son también partícipes de los encuentros de la Comisión de Educación de la Zicosur, el organismo como tal no es parte del proceso, y en ningún encuentro de esta comisión se trató la posibilidad de incorporarlo, o realizar un convenio marco

entre las iniciativas de tal manera que se aunaran esfuerzos, ya que sus acciones propuestas y objetivos son idénticos.

## CONCLUSIONES

A manera de conclusiones, podemos decir que en la Zicosur se observan aquellos factores de integración que Karl Deutsch menciona como esenciales para el éxito del proceso:

- compatibilidad mutua de valores importantes;
- una forma de vida distintiva;
- vínculos sólidos de comunicación social, tanto geográficamente entre territorios como entre estratos sociales; y, por último.
- movilidad de las personas, al menos entre los estratos políticamente importantes.

Sin embargo, en materia educativa, la Zicosur sólo se ha quedado en el enunciado de principios, valores y propuestas que se reflejan en las actas de la Comisión de Educación y de los Encuentros de Rectores, pero no se tradujeron en el desarrollo –aunque fuera en un escrito más avanzado de aquellas propuestas– o en implementación de proyectos. Se ha dado la creación del esqueleto de las redes, hasta de una Secretaría Permanente de Educación; pero vacías de contenido fáctico. Se entiende que esto es provocado por la falta de permanencia de las instituciones creadas, por la comunicación entrecortada, y sobre todo, por la falta de financiamientos para tales iniciativas.

Las bases del “capital social” existen, están los actores interesados e involucrados –representantes de ministerios y de universidades, docentes e investigadores– que comparten valores y que han estipulado normas; pero no se ha invertido para incrementar el capital social. No se ha dado la movilidad de docentes, investigadores y estudiantes, no se ha creado el posgrado entre las universidades, son pocas las publicaciones y las investigaciones emprendidas, las que en su mayoría provienen del interior de las universidades en un esfuerzo aislado, pero no desde la red de universidades.

El fortalecimiento de las relaciones entre los actores de la Zicosur deberá ser propiciado por políticas públicas continuas que deben alentar la creación y desarrollo de mecanismos que posibiliten el intercambio de opiniones y experiencias entre las organizaciones productivas, entre éstas y las instituciones de educación e investigación, sumándose a las iniciativas de los diversos órdenes de los gobiernos.

En este proceso se debe crear la sinergia, la suma de voluntades de los diferentes sectores, donde las universidades tienen el importante rol de recrear la forma en que cada sociedad de la región se ve a sí misma y como ve al otro, estableciendo así la base fuerte de construcción de una identidad común, sin perder los particularismos.

En este sentido, las redes universitarias descritas en este artículo presentan esos objetivos, aunque también se observa una superposición de estructuras que lidian entre sí por los mismos recursos escasos. Es necesario aunar estas instituciones (Comisión de Educación, Zicosur Universitaria y CRISCOS) para incrementar el capital social. En las actas de los encuentros del Comité de Educación de la Zicosur aparecen reiteradamente las solicitudes de un mayor involucramiento de los gobiernos centrales en apoyo a la iniciativa subestatal. Esto se presenta en los siguientes párrafos:

- Necesidad de simplificación de las legalizaciones en documentos públicos.
- Necesidad de solicitar a los gobiernos que prevean en sus presupuestos fondos para integración a nivel educativo, cuando existan proyectos que así lo requieran.
- Solicitar la continuidad de los mismos integrantes de la Comisión, a fin de dar consistencia a las acciones proyectadas.

Coincidimos también con lo que sostiene Gustavo Barbarán en cuanto a que se requiere, entonces, un mayor compromiso y continuidad en la participación de los representantes de las entidades subnacionales, y en que se presenta la necesidad de redefinir la estructura orgánica de la Zicosur, con el establecimiento de procedimientos de cumplimiento obligatorio (Barbarán, 2019: 212). Agregamos que las secretarías deben ser permanentes, con presupuesto propio y con los recursos humanos necesarios para realizar su trabajo, y que den cuenta de sus actuaciones a los plenarios de autoridades.

Finalmente, se puede decir que se observa la manifestación de una visión crítica de la realidad por parte de los integrantes de la red de educación que debe ser subsanada; sin embargo, falta aún un mayor compromiso, o “inversiones” para maximizar los resultados de las iniciativas propuestas.

## FUENTES

BARBARÁN, GUSTAVO E., comp.

2019 *Zicosur, Oportunidades para el Norte Grande argentino. Análisis y proyección de la Zona de Integración del Centro Oeste Suramericano*, Salta, Universidad Católica de Salta.

BARBÉ, ESTHER

1995 *Relaciones internacionales*, Madrid, Tecnos.

BOURDIEU, PIERRE

2007 “El capital social. Notas provisionarias”, en *Campo del poder y reproducción social. Elementos para un análisis de la dinámica de las clases*, Ferreyra Editor, pp. 203-206.

2000 *Poder, derecho y clases sociales*, Bilbao, Desclée de Brouwer.

CONSEJO DE RECTORES POR LA INTEGRACIÓN DE LA SUBREGIÓN CENTRO OESTE  
DE SUDAMÉRICA (CRISCOS)

s. f. <<http://redcriscos.net/>>.

DÍAZ ABRAHAM, LEONARDO

2008 *La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*, Madrid, Catarata/Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.

DOUGHERTY, JAMES E. y ROBERT L. PFALTZGRAFF

1993 *Teorías en pugna en las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales.

FREYRE, MARÍA LAURA

2013 “El capital social. Alcances teóricos y su aplicación empírica en el análisis de políticas públicas”, *Ciencia, Docencia y Tecnología*, vol. XXIV, no. 47, noviembre, pp. 95-118.

GONZÁLEZ, FELIPE y NOÉ CORNAGO PRIETO

1993 “Cooperación internacional y entidades subnacionales”, en Francisco Aldecoa Luzuriaga, coord., *La cooperación internacional*, XVI Jornadas de Profesores de Derecho Internacional y de Relaciones Internacionales, septiembre de 1991, Bilbao, Universidad del País Vasco, pp. 315-322.

IBÁÑEZ, MARÍA DE LA PAZ y VALERIA R. VORANO

2019 “Capítulo 4: La Zona de Integración del Centro Oeste Sudamericano”, en Gustavo E. Barbarán, comp., *Zicosur, Oportunidades para el Norte Grande argentino. Análisis y proyección de la Zona de Integración del Centro Oeste Suramericano*, Salta, Universidad Católica de Salta, pp. 173-200.

JIMÉNEZ GONZÁLEZ, CLAUDIA

2004 *Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales*, en <<http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20032/art/art5.pdf>>, consultada el 2 de noviembre de 2019.

KEOHANE, ROBERT O.

1988 *Después de la hegemonía*, Buenos Aires, Grupo Editorial Latinoamericano.

KLIKSBERG, BERNARDO

2004 *Más ética, más desarrollo*, Buenos Aires, Temas.

KNIGHT, JANE y HANS DE WIT

1997 *Internationalization of Higher Education in Asia Pacific Countries*, Ámsterdam, European Association for International Education.

LAGOS, RICARDO, comp.

2008 *América Latina: ¿integración o fragmentación?*, Buenos Aires, Edehasa.

LEIRAS, SANTIAGO CÉSAR

2006 *La Red Latinoamericana de Cooperación Universitaria –RLCU–, como modelo de integración en el área de educación superior*, en <[https://www.researchgate.net/publication/5005002\\_La\\_Red\\_Latinoamericana\\_de\\_Cooperacion\\_Universitaria\\_-\\_RLCU\\_como\\_modelo\\_de\\_integracion\\_en\\_el\\_area\\_de\\_Educacion\\_Superior](https://www.researchgate.net/publication/5005002_La_Red_Latinoamericana_de_Cooperacion_Universitaria_-_RLCU_como_modelo_de_integracion_en_el_area_de_Educacion_Superior)>, consultada el 2 de noviembre de 2019.

MCGINN, NOEL F.

s. f. *Hacia la cooperación internacional en educación para la integración de las Américas*, en <[http://www.educoea.org/portal/bdigital/contenido/trends/trends\\_mcginn/cap2\\_2.aspx?culture=pt&navid=230](http://www.educoea.org/portal/bdigital/contenido/trends/trends_mcginn/cap2_2.aspx?culture=pt&navid=230)>, consultada el 2 de noviembre de 2019.

NYE, JOSEPH

1971 *Peace in Parts: Integration and Conflict in Regional Organization*, Boston, Little, Brown.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS (OEI)

2004 *La cooperación educativa en el marco de las Cumbres iberoamericanas*, Madrid, Programas Gestionados por la OEI.

PUTNAM, ROBERT D.

1994 *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, N.J., Princeton University Press.

SALOMÓN, MÓNICA

2002 “La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, no. 56, diciembre de 2001-enero de 2002, pp. 7-52.

SÁNCHEZ, BELÉN

2015 “La dimensión educativa universitaria en el proceso de integración de la Zicosur, desde su creación en 1997 hasta el 2014. Los Casos de Salta (Argentina) y Santa Cruz (Bolivia)”, tesis de grado, Universidad Católica de Salta.

SILVA FLORES, CONSUELO, ARIEL NOYOLA RODRÍGUEZ y JULIÁN KAN, coords.

2018 *América Latina: una integración regional fragmentada y sin rumbo*, Clacso/Mega2/IADE, en <[http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20190207040512/America\\_Latina\\_Integracion\\_Regional\\_Fragmentada.pdf](http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/gt/20190207040512/America_Latina_Integracion_Regional_Fragmentada.pdf)>, consultada el 1 de mayo de 2020.

SOLDATOS, PANAYOTIS

1990 “An Explanatory Framework for the Study of Federated - States as Foreign-policy Actors”, en Hans J. Michelmann y Panayotis Soldatos, eds., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Clarendon Press, pp. 34-53.

UNITED NATIONS EDUCATIONAL, SCIENTIFIC AND CULTURAL ORGANIZATION (UNESCO)

1948 *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, en <<http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>>, consultada el 2 de noviembre de 2019.

UNIVERSIDAD CATÓLICA DE SALTA (UCASAL)

s. f. <<http://www.ucasal.edu.ar/htm/internacional/documentos/zicosur-directorio.pdf>>, <[www.ucasal.edu.ar](http://www.ucasal.edu.ar)>.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE SANTIAGO DEL ESTERO (UNSE)

s. f. <<https://www.unse.edu.ar/index.php/unse-institucional/2530-la-unse-presente-en-actividades-de-la-zicosur-universitaria>>.

ZONA DE INTEGRACIÓN DEL CENTRO OESTE SURAMERICANO (ZICOSUR)

s. f. <[www.zicosur.co](http://www.zicosur.co)>.

s.f. Zicosur Universitario: <<https://zicosur.wordpress.com/universidades/>>.

2017 *Estatuto de la Zicosur*, en <<http://zicosur.co/documentos/>>, consultada el 2 de noviembre de 2019.

2005 *Protocolo de Campo Grande*.

2000-2019 Actas de Comisiones.

# Diplomacia cultural en Canadá: explorando modelos, analizando resultados

## Cultural Diplomacy in Canada: Exploring Models and Analyzing Results

MARÍA CRISTINA OROPEZA ZORRILLA\*  
SOILEH PADILLA MAYER\*

La diplomacia cultural es un componente de la diplomacia pública que busca articular acciones específicas en materia de difusión, promoción y cooperación artística (cultural) para alcanzar objetivos precisos de política exterior. Esta articulación, entre diplomacia cultural y política exterior, presenta a la primera como una herramienta útil y efectiva de la segunda, es decir, la diplomacia cultural es un activo de la política exterior y no necesariamente una prolongación de la política cultural nacional en el extranjero.

Pese a su innegable vinculación, la diplomacia cultural y la política nacional cultural tienen metas, objetivos y públicos distintos: los objetivos de la primera no responden necesariamente a los de la segunda, o por lo menos no deberían hacerlo, porque al entablar una relación con públicos e instituciones distintas, las reglas del juego necesariamente cambian y, por lo tanto, el mensaje, los calendarios, las condiciones, los costos y la competencia deberán ser diferentes.

Así, la diplomacia cultural requiere de preparación, conocimiento y planeación; la improvisación es bienvenida en la medida que, como dice Aaron Copland, el intérprete cuente con el suficiente bagaje de conocimiento para permitirse esa libertad (improvisación planeada). El embajador Jorge Alberto Lozoya, experto en la materia, reafirma la especificidad de la diplomacia cultural y la proyecta como una rama hiper especializada de la función pública, cuyas tareas “revisten una enorme complejidad con muchas aristas” (Villanueva, 2009: 253-267).

En este contexto, y buscando contribuir a que México se beneficie con la incorporación de mejores prácticas a nivel internacional, nos hemos dado a la tarea de hacer un estudio sobre los parámetros y la efectividad

\* Miembros del Servicio Exterior Mexicano adscritas a la Embajada de México en Canadá, <moropezaz@sre.gob.mx>, <spadilla@sre.gob.mx>.



del despliegue de la diplomacia cultural de otros países en Canadá, el cual es de particular relevancia dada la cercanía geográfica, económica, política e incluso ideológica en virtud del corte progresista de sus gobiernos actuales. Lo anterior sin perder de vista los retos particulares que se presentan al menos por tres condiciones inherentes al país: extensión geográfica, condiciones climáticas extremas, y conformación multicultural, que no precisamente resulta en un crisol (*melting pot*), sino en un mosaico de nacionalidades que no chocan ni producen de manera conjunta, sino que permanecen en nichos con límites precisos de poca interacción.

La diplomacia cultural es un activo de la política exterior y no necesariamente una prolongación de la política cultural nacional en el exterior.

Además de la investigación documental, se realizaron entrevistas con funcionarios encargados del área cultural de las embajadas de siete países de las regiones de Asia, América Latina y Europa, con miras a identificar buenas prácticas, detectar retos comunes y trazar paralelos para delinear rutas que conlleven, en todo caso, a robustecer nuestra acción tanto en Canadá como en países igualmente trascendentes para la política exterior, haciéndola más eficiente y profunda, ya que una diplomacia cultural que no permea hacia el ámbito político y social doméstico no está cumpliendo su objetivo primordial y difícilmente será sostenible.

La primera consideración que se tuvo para seleccionar a los países fue su consistencia en la realización de actividades de media y alta visibilidad, la segunda que contaran al menos con una persona dedicada específicamente a dicha tarea y la tercera mantener una cierta diversidad geográfica con intereses y peso específico comparables a los de México. Los países que reunieron estas características y que, por lo tanto, integran el análisis son Alemania, Brasil, Corea del Sur, España, Francia, Japón y República Popular China.

Cabe señalar que Estados Unidos, a pesar de contar con toda una sección de su embajada encabezada por una consejera de diplomacia pública, no es objeto de estudio por considerar que la dimensión de su relación sobrepasa por mucho la de cualquier otro país, ya que para Canadá, más que un aspecto de su política exterior, la relación con su vecino es un elemento central incluso de su política doméstica, muestra de ello es que en 2018 –dadas las fricciones entre los líderes de ambas naciones– se llegó a valorar en algunos círculos políticos llamar a elecciones anticipadas para que el primer ministro contara con un mandato claro de cómo encauzar la relación. Ante este escenario, cualquier intento de medición del despliegue cultural de Estados Unidos en Canadá resultaría extremadamente complejo y, en gran medida, distorsionado.

Aunado a lo anterior, Estados Unidos representa, junto con Canadá, un modelo paradigmático de diplomacia cultural en el que la intervención del Estado se reduce a su mínima expresión, en contraposición al modelo europeo o al asiático, donde hay una combinación, en mayor o menor medida, de acción y recursos públicos con participación privada.

Para sistematizar la conversación, se diseñaron una serie de preguntas entre las que destacan: ¿cómo estructura su país la cooperación en materia cultural con Canadá?, ¿cuáles son los principales retos que ha enfrentado en el cumplimiento de sus funciones?, ¿con qué recursos materiales y humanos cuenta su adscripción?, ¿tiene espacio propio para la realización de sus actividades?, ¿con qué presupuesto cuenta anualmente para su realización?, ¿cuántas representaciones de su país existen en Canadá y cómo están equipadas?, ¿la labor de diplomacia cultural está descentralizada o se coordina desde su embajada?

Las preguntas anteriores se realizaron de manera directa durante las conversaciones con funcionarios de las embajadas seleccionadas y sirvieron para darle forma a un diálogo franco, honesto y abierto. De ahí que los resultados varíen dependiendo el país y del grado de discrecionalidad con el que manejan algunos temas, particularmente el presupuestario. En el siguiente apartado se presentan los resultados más relevantes, a los cuales se suman dos consideraciones importantes para la reflexión en torno a México: la vinculación o no de la diplomacia cultural con la diáspora y/o con los objetivos de política exterior definidos.

## ALEMANIA

Su embajada cuenta con un equipo en el área cultural compuesto por dos diplomáticos y dos empleados locales. Sus recursos provienen del Ministerio de Asuntos Exteriores y su presupuesto es similar al de otros países europeos como Francia. Operan bajo la fórmula 50/50, es decir, sufragan el 50 por ciento de las actividades propuestas y solicitan que una organización copatrocinadora cubra el otro 50 por ciento. Cuentan con tres consulados generales en las ciudades de Vancouver, Montreal y Toronto, en las dos primeras hay una persona dedicada al área cultural y dos en Toronto. También cuentan con Institutos Goethe, en Montreal y Toronto, y dentro de la embajada tienen un pequeño espacio Goethe dedicado a la promoción del idioma a través de películas y conferencias, pero no a la instrucción de la lengua.

Una diplomacia cultural que no permea hacia el ámbito político y social doméstico no está cumpliendo su objetivo primordial y difícilmente será sostenible.

No poseen espacio propio para la realización de actividades de índole cultural, por lo que la mayor parte de sus recursos se destinan a la renta de locales, así como al patrocinio de gastos de viaje de los artistas y a la estrategia de comunicación y prensa.

Alemania, de manera similar a China y Francia, opera bajo la premisa de que es preciso llevar al país de origen a funcionarios canadienses encargados de festivales ferias, museos y galerías para mostrarles *in situ* lo que su país tiene que ofrecer en materia cultural. Estos grupos se coordinan a través de una oficina que denominan Group Travel Foreign Office, anclada en el área cultural de su Ministerio de Asuntos Internacionales, que opera de la misma manera en todos los países del mundo.

No realizan actividades culturales para los alemanes que viven en Canadá, que suman 3.3 millones de personas, sino para el público local y canadiense buscando que alejarse lo más posible de los estereotipos y clichés. Se concentran en la promoción de actividades que tengan un contenido importante de interacción directa con el público, que tiendan a generar, atraer e involucrar nuevos sectores de la población (creación de nuevos públicos) y, sobre todo, que resulten entretenidas.

## BRASIL

Brasil no tiene como prioridad el ejercicio de una diplomacia cultural relevante en Canadá. Hasta 2017, su actuación se centraba en la diplomacia del conocimiento, patrocinaban un programa ambicioso y exitoso denominado Ciencia sin fronteras, mediante el cual enviaban a estudiantes brasileños a cursar diferentes estudios en el exterior, teniendo como meta un acumulativo de más de cien mil estudiantes.

La embajada tiene un agregado cultural y un empleado local que lo apoya para trabajos específicos de temas culturales. Su presupuesto anual para estas actividades asciende entre dos mil y tres mil dólares anuales, y no tienen un número fijo de actividades o un programa específico. Se concentran en las actividades que el propio embajador define, además de que no es usual que busquen patrocinios de compañías locales con intereses en Brasil. Cooperan con algunos países para la organización de actividades conjuntas, destacando en primer lugar Portugal, por obvias razones, y en segundo los países del Grupo Regional de América Latina y el Caribe (Grulac); cuentan con consulados en Montreal, Toronto y Vancouver.

Estados Unidos y Canadá representan un modelo de diplomacia cultural en el que la intervención del Estado se reduce al mínimo, mientras que en el europeo o asiático hay una combinación de acción y recursos públicos con participación privada.

El objetivo principal de política exterior del actual gobierno brasileño es estrechar la relación económica con Canadá, acción a la que se está dedicando todo el personal de la embajada y los consulados. Sin embargo, no visualizan una relación directa entre la diplomacia cultural y la consecución de la firma de un acuerdo de libre comercio entre Canadá y el Mercosur, por ejemplo. Su diáspora, se conforma por 33 900 personas, y de acuerdo con el estudio publicado por *Itamaraty* respecto a la historia y estrategia de sus centros culturales en el mundo (que han sido el medio para la difusión y el vínculo cultural con sus comunidades en el extranjero), no se percibe una estrategia o interés específico en ese ámbito dentro de Canadá.

Es preciso llevar al país de origen a funcionarios canadienses encargados de festivales, ferias, museos y galerías para mostrarles lo que su país tiene que ofrecer en materia cultural.

## COREA DEL SUR

En su embajada reside el agregado cultural que coordina las actividades tanto del centro cultural como de sus consulados en Montreal, Toronto y Vancouver. Cuentan con diez personas, de las cuales sólo el agregado cultural de la embajada es personal de su servicio exterior, el resto son residentes canadienses.

El Centro Cultural Coreano está anclado en un edificio moderno en una zona estratégica del centro de la capital canadiense, abrió sus puertas en 2016, con la idea de visibilizar al país entre la clase política canadiense, parlamentarios, jueces, funcionarios federales y demás autoridades nacionales que despachan en Ottawa. Sus actividades, por lo tanto, están dirigidas a los canadienses y al público local, no a los coreanos residentes en el país, que ascienden a doscientos mil, aproximadamente.

Las instalaciones del centro suman aproximadamente mil metros cuadrados, siendo éste el de menor tamaño de los treinta y dos que tienen en el mundo. Cuentan con una sala de exposiciones de vanguardia, un auditorio que se convierte en sala de cine o de recepciones; además, posee tres aulas para la enseñanza del idioma coreano, todo equipado con tecnología de punta. Realizan entre diez y doce exposiciones de artes plásticas durante el año, principalmente de artistas coreanos o de otras nacionalidades, las cuales presentan temáticas o influencias surcoreanas, también imparten clases de coreano, Taekwondo, percusiones, danza y realizan presentaciones musicales, de películas, documentales, audiovisuales, conferencias y lecturas de autores coreanos.

El censo de 2016 identificó que el francés es el cuarto origen étnico reportado por la población y también es lengua materna de 7.2 millones de canadienses.

Una vez al año organizan la semana de Corea, que está compuesta por una serie de eventos de danza y música, así como de gastronomía, presentaciones especiales de series de televisión actuales o telenovelas populares, K-pop y actividades deportivas. Sus gastos de operación y programación ascienden aproximadamente a un millón de dólares anuales, los cuales provienen enteramente de su Ministerio de Cultura y Turismo. Todas sus actividades son gratuitas y, a pesar de colaborar con otros países para presentar actividades conjuntas, tienen que contar forzosamente con contenido coreano para ser exhibidas en su espacio.

## ESPAÑA

Cuenta con una sala pequeña para la realización de actividades sociales, pero no tienen un espacio propiamente establecido como centro cultural. Tampoco hay en la región un Instituto Cervantes que opere como tal, sino un aula Cervantes establecida en colaboración y dentro de la Universidad de Calgary, dependiente en su operación del Instituto Cervantes en Chicago. La embajada cuenta con una funcionaria encargada de la promoción cultural y asuntos consulares.

Al no contar con espacio propio, su programación depende de la inclusión de artistas españoles en los principales festivales de la región. Por lo general, ofrecen cubrir todos los gastos o al menos copatrocinar las actividades. Su presupuesto anual asciende aproximadamente a treinta mil euros. Sin embargo, uno de los retos que enfrenta permanentemente es la dificultad para incidir en la programación de dichos festivales, experiencia común al resto de los países, ya que generalmente los programadores no se muestran abiertos a aceptar sugerencias de las embajadas a pesar de los recursos que se ofrecen.

Su público objetivo son los canadienses. En la región de Ottawa-Gatineau habitan mil doscientos españoles, aunque en todo el país se calcula que son entre dieciséis y veinte mil. Las actividades se atienden a través del área social de la embajada y no de la cultural. El contenido de la programación, es decir, el catálogo de actividades, se articula a través de la Agencia de Cooperación Española, la cual divide sus áreas de incidencia en arquitectura, artes culinarias, diseño, cine, patrimonio cultural, literatura, música, artes escénicas, cultura urbana y artes visuales, en las que se engloba toda la oferta cultural de la embajada y sus consulados.

## FRANCIA

Francia estructura su cooperación cultural dependiendo del país del que se trate. En Canadá, además de la embajada, cuenta con cinco consulados, de los cuales dos están ubicados en la provincia de Quebec –en Quebec City y Montreal–, mientras que los tres restantes se encuentran en Toronto, Vancouver y Moncton (Nueva Brunswick). Los consulados en Quebec City y Toronto cuentan con sus propios agregados culturales.

En la embajada, la sección de diplomacia pública cuenta con tres funcionarios, uno para cultura y audiovisuales, uno para educación y uno para ciencia y tecnología, cada uno recibe el apoyo de dos o tres personas que pueden ser funcionarios de menor rango o empleados locales. Aunado a ello, se han establecido nueve alianzas francesas en el territorio canadiense, que son coordinadas directamente por la consejera de Asuntos Educativos.

Su cooperación cultural formal con Canadá data de hace cincuenta años y está naturalmente centrada en Quebec. Aunque la embajada tiene instalaciones espectaculares de usos múltiples que pueden recibir una gran cantidad de público, estas áreas se encuentran reservadas para las actividades que defina el titular de la misión. No cuentan con un centro cultural como tal, aunque operan los espacios de las alianzas francesas para la realización de actividades del tipo.

El presupuesto para sus actividades es de aproximadamente cuarenta mil dólares anuales y llega a cien mil si se incluye el presupuesto para audiovisuales. Así como China, Francia busca también financiar directores de museos y curadores para visitar sus centros culturales, festivales y mercados de arte para desarrollar alianzas a largo plazo que incluyan intercambios de exposiciones y planeación de actividades conjuntas.

Considerada una de las tres naciones fundadoras de Canadá, es difícil establecer el tamaño de su diáspora, ya que su vínculo está ligado al concepto de la francofonía. Sin embargo, en el censo de 2016 se identificó que el francés es el cuarto origen étnico reportado por la población y también es lengua materna de 7.2 millones de canadienses.

## JAPÓN

Japón tiene cuatro consulados en Calgary, Montreal, Toronto y Vancouver, dentro de los cuales cuenta con un funcionario específico para el

Japón hace una distinción entre la promoción de la cultura tradicional japonesa y el nicho de la cultura pop a través del manga, anime y cosplay para generar entendimiento y confianza en los jóvenes.

área cultural. En la capital, su embajada tiene un centro cultural que está dirigido por tres diplomáticos y siete empleados. Su extensión es de aproximadamente quinientos metros cuadrados, cuenta con una sala de recepción donde proyectan permanentemente películas en japonés, así como una biblioteca para el público y un auditorio multiusos. En este espacio realizan un promedio de dos a tres actividades por mes, la mayoría son presentaciones de películas y audiovisuales, aunque también realizan ceremonias del té, exposiciones de bonsáis, concursos de oratoria, talleres de haiku, entre otras.

Los centros culturales chinos alrededor del mundo operan de manera independiente de sus embajadas y son administrados por personal local, no por diplomáticos.

Sus actividades están dirigidas para penetrar entre el público canadiense y local. De manera interesante, Japón hace una distinción entre la promoción de la cultura tradicional japonesa y el nicho de la cultura pop a través del manga, *anime* y *cosplay* (uso de disfraces), con el cual buscan generar un mayor entendimiento y confianza en Japón en un segmento generacional más joven.

Aunque las actividades no tienen como público objetivo a su diáspora, compuesta por más de ciento veintiún mil japoneses (muy similar a la población mexicana en Canadá) existen múltiples centros culturales canadienses-japoneses que operan como organizaciones sin fines de lucro, como el Japanese Canadian Cultural Centre en Toronto o el Nikkei National Museum & Cultural Center en Burnaby, Columbia Británica, cuyo objetivo principal es la preservación de la cultura japonesa entre la comunidad. Entre sus objetivos está también involucrar a otros países en actividades conjuntas; colaboran principalmente con Corea y China para posicionar a Asia como una región dinámica en la que convergen la tradición, modernidad y vanguardia.

Sus actividades –sin excepción– son completamente gratuitas. Reciben de Tokio un presupuesto de alrededor de diez mil dólares para el contenido del programa, independientemente de los gastos de operación. También cuentan con apoyos de sus regiones y prefecturas dependiendo de la agenda internacional que dichas regiones establezcan. Cuentan con un programa de cooperación educativa muy exitoso denominado Japan Exchange and Teaching Programme (JET), el cual es operado por un agregado de educación que a su vez es el encargado de administrar la biblioteca. Adicionalmente, han encontrado en la promoción del deporte, particularmente del béisbol, que funciona como herramienta para difundir los valores japoneses y lograr un acercamiento con el país *vía*, ya que es un elemento común con Canadá, donde este deporte es ampliamente practicado.

## REPÚBLICA POPULAR CHINA

China tiene estructurada su cooperación con Canadá bajo dos instrumentos: un acuerdo bilateral de cooperación cultural firmado en 2006 entre el Ministerio de Patrimonio y el gobierno chino, que incluye artes plásticas, escénicas y turismo, y toma forma como un plan de implementación con duración de cuatro años; el segundo instrumento es un acuerdo de coproducción fílmica firmado en 2007. Asimismo, en 2017, durante una visita de alto nivel, autoridades chinas anunciaron el establecimiento de un comité conjunto de cultura, cuya primera reunión para generar las bases de colaboración tuvo lugar en febrero de 2019.

El área cultural de la embajada es operada por dos funcionarios de su servicio exterior y cuatro empleados, mientras que los consulados de Toronto, Vancouver y Calgary cuentan con un agregado cultural por representación. Su presupuesto viene directamente de capital, pero realizan muchas actividades en copatrocinio con empresas locales. Los centros culturales chinos alrededor del mundo operan de manera independiente a sus embajadas y son administrados por personal local, no por diplomáticos, aunque sus directrices estén coordinadas con la representación.

En Ottawa, cuentan con un espacio de aproximadamente ochocientos metros cuadrados anexo a la embajada, aunque planean construir un centro cultural que pudiera estar terminado y en operaciones a más tardar en 2023. No cuentan con presupuesto fijo para cubrir la totalidad de los gastos de todas las actividades que realizan (entre dos y tres por mes) sin incluir las recepciones, cuyos fines no sean artístico-culturales.

China opera de manera bidireccional, es decir, no sólo buscan generar actividades en la región, sino ubicar artistas, curadores y funcionarios canadienses que deseen viajar a China con apoyo financiero del centro cultural para estrechar la colaboración entre instituciones e identificar conjuntamente actividades que puedan ser presentadas en Canadá.

La población china en Canadá representa una de las principales minorías del país con un millón y medio de personas, sin embargo, la relación de la diáspora con el gobierno chino, según extensas entrevistas conducidas por el periódico *The Globe and Mail*, es compleja en tanto que aún está condicionada por cierto temor a represalias y el apoyo incondicional al gobierno, lo que cancela la necesidad o interés de que su diplomacia cultural se enfoque a los requerimientos de esta población y se concentre en el tema de la imagen, como lo describe Becard (Becard y Ramos, 2019),

China percibe la cultura como la herramienta para incrementar su poder suave con el cual, vía intercambios culturales, pretende asegurar al mundo que es una nación civilizada, responsable y confiable.



Las prioridades internacionales están en las áreas comercial, económica, conflictos internacionales y temas humanitarios.

China percibe la cultura como la herramienta para incrementar su poder suave con el cual, vía intercambios culturales, pretende asegurar al mundo que es una nación, civilizada, responsable y confiable.

## EFFECTIVIDAD DE LA DIPLOMACIA CULTURAL

En cuanto a los objetivos de política exterior que cada país pretende avanzar con Canadá, para efectos de estudio y correlación con la efectividad de su diplomacia cultural identificamos tres categorías generales: la integración comercial con Canadá (Japón y Brasil) la generación de alianzas o contrapesos políticos (Francia y Alemania) y un esquema híbrido de ambos (China, Corea y, en menor medida, España).

En consecuencia, ¿en qué medida la estrategia de diplomacia cultural desplegada ha contribuido al posicionamiento de los países en esos rubros y en un reconocimiento por parte de los ciudadanos canadienses? Para resolver esta interrogante se recurre a dos mediciones, los países que ocupan un lugar preponderante en las discusiones del Parlamento y la percepción de los ciudadanos sobre la importancia del resto de los países para Canadá. Lo primero se justifica en la medida en que Canadá tiene un sistema parlamentario robusto, en el que el gabinete está compuesto por miembros del Parlamento, por lo que su política se moldea a partir de lo que acontece en la Cámara de los Comunes, mientras que la segunda consideración, aunque parece obvia, resulta de la complejidad identificada previamente en cuanto a la composición del país como un mosaico enorme con sus marcados regionalismos.

De acuerdo al análisis “The Nations that Parliament Sees” (Wright Allen, 2018), el Parlamento tomó en cuenta sólo a veinticinco países por el número de intervenciones vinculadas a éstos, de noviembre de 2015 (inicio del gobierno de Justin Trudeau) a agosto de 2018. Este estudio demuestra que las prioridades internacionales están en las áreas comercial, económica, conflictos internacionales y temas humanitarios. De igual manera, destaca que España y Corea no aparecen en el listado.

En cuanto a la percepción de los canadienses, según *Nanos Research* (2019a), el 82 por ciento de los canadienses tiene una opinión positiva de Alemania y el 77 por ciento de Francia, mientras que en el caso de China asciende sólo a un 23 por ciento, mientras que México se encuentra en el 65 por ciento. A nivel regional, la percepción positiva en el caso de Francia

es más prevalente en Quebec, donde existe mayoría francófona, mientras que en el caso de Alemania su percepción es más favorable en Ontario y las provincias del Atlántico, y en el caso de México en la Columbia Británica.

Posición	País y número de menciones	Posición	País y número de menciones
1	Estados Unidos: 16 333	14	Siría: 1186
2	Reino Unido: 2976	15	Alemania: 1150
3	China: 2831	16	Afganistán: 910
4	Unión Europea: 2665	17	Irán: 771
5	Australia: 2245	18	Israel: 744
6	Ucrania: 1569	19	Noruega: 478
7	Rusia: 1547	20	Myanmar: 468
8	Francia: 1506	21	Arabia Saudita: 464
9	India: 1401	22	Países Bajos: 453
10	México: 1294	23	Corea del Norte: 424
11	Nueva Zelanda: 1242	24	Turquía: 415
12	Irak: 1219	25	Brasil: 391
13	Japón: 1218		

**Fuente:** Wright Allen (2018).

Asimismo, es necesario destacar que, en 2019, China ha experimentado un diferendo económico y político con Canadá, derivado de la detención –a petición de Estados Unidos– de una alta ejecutiva de la empresa de telecomunicaciones Huawei, lo que ha llevado al enfriamiento de la relación dadas las medidas retaliatorias tomadas por China, que incluyen la detención y condena a pena de muerte de nacionales canadienses, así como el freno a exportaciones clave, lo que incide en un ánimo particularmente negativo de los canadienses frente al país, que según un estudio ha aumentado un 6 por ciento desde 2016.

En el caso de China, sus acciones giran en torno a un objetivo muy ambicioso relacionado puramente con su imagen, la cual a pesar de sus esfuerzos se ha deteriorado en Canadá y en el mundo en la última década, e incluso, como lo señala Yuan (2016), algunas de sus iniciativas como los Institutos Confucio pueden tener efectos negativos en las relaciones bilaterales, influenciados en gran medida por la ambivalencia china en los rubros económico y político.

En el caso del resto de los países que no fueron incluidos en el reporte de *Nanos*, la encuesta canadiense sobre el mundo elaborada por el

Aun cuando los canadienses expresan un interés personal en diversas regiones y partes del mundo, la realidad es que sus conexiones y percepciones más favorables están vinculadas con aquellos países con los que existen lazos históricos.

instituto de investigación *Environics* (2018) señala que aun cuando los canadienses expresan un interés personal en diversas regiones y partes del mundo, la realidad es que sus conexiones y percepciones más favorables están vinculadas con aquellos países con los que existen lazos históricos, particularmente el Oeste de Europa y Estados Unidos, mientras que menos del 10 por ciento expresan interés en el noreste de Asia (incluyendo China, Japón y Corea) y mucho menos en México, Centro y Sudamérica (alrededor del 4 por ciento), tendencia que se ha mantenido en la última década. Entre los canadienses menos interesados en estos otros países se encuentran los que habitan en las provincias del Atlántico, los nativos canadienses y las terceras generaciones descendientes de inmigrantes.

La profesionalización tanto de la infraestructura como del personal que se dedica a esta labor son condiciones imperativas en la consolidación de una diplomacia cultural efectiva, sólida y robusta.

Lo anterior permite identificar que los esfuerzos de países como Alemania y Francia caen en tierra fértil en la medida que existe una afinidad histórica y sus objetivos de política exterior están alineados con los intereses de Canadá, y que a pesar de contar con la mayor diáspora de todos los países revisados, no hacen de ésta un objetivo ni instrumento de su diplomacia cultural. En el caso de Japón y Corea, con una amplia tradición y presencia en Canadá pareciera que no han logrado vincular su inversión en diplomacia cultural a un mayor reconocimiento dentro de la sociedad canadiense, sino medianamente dentro del espectro político; en el caso de Corea gran parte obedece a la tensión que experimenta con Corea del Norte y el interés de Canadá de ser un intermediario confiable para evitar una escalada del conflicto en la península. Por su parte, Brasil y España con objetivos poco delineados en su política con Canadá no han logrado posicionarse en el imaginario político ni social canadiense, además de contar con una diáspora pequeña, la cual no es multiplicadora ni objetivo de sus despliegues.

## CONCLUSIONES

La diplomacia cultural por antonomasia debe estar ligada a los objetivos de política exterior; de otra manera se convierte en la promoción de un catálogo de actividades disímiles que se organizan, promueven y difunden fuera de las fronteras nacionales. Es preciso trabajar en el desarrollo de esta vinculación, planear y desarrollar acciones acordes, y sobre todo generar fórmulas que nos permitan medir su impacto y evaluar las inversiones respectivas.

La profesionalización tanto de la infraestructura como del personal que se dedica a esta labor son condiciones imperativas en la consolidación de una diplomacia cultural efectiva, sólida y robusta. No obstante, también es preciso señalar que a mayor inversión no corresponde necesariamente mayor impacto o presencia. Para incidir en este aspecto es forzoso considerar otras variables tales como la relación histórica, la lengua, las afinidades (*like minded countries*), coyunturas políticas y sociales, entre otras.

De igual manera, de las experiencias analizadas se advierte que la diplomacia cultural no tiene como componente central la relación con la diáspora, aun cuando la vinculación con ésta y la defensa de sus intereses representan uno de los objetivos centrales de política exterior de cualquier país, no se pretende construir un mensaje para ellos ni en general representar sus aportaciones a la sociedad en la que residen, sin importar qué tan significativa sea su presencia. En casos como Alemania o Francia, que cuentan con una diáspora enorme en Canadá, sus acciones están encaminadas a promover objetivos como el comercio, la seguridad y alianza democrática que han construido con Canadá.

Este es, sin duda, un tema de reflexión para México, en el que se ha intentado hacer converger la diáspora y diplomacia cultural. En tal sentido, es evidente que la diáspora representa una gran oportunidad de presentar otra mirada de la cultura mexicana, de contar con un puente con la sociedad local a la que se quiere penetrar e incluso con una caja de resonancia de los esfuerzos desplegados, sin embargo, las prioridades de la diáspora caminan en paralelo a otros objetivos de política exterior y, por ello, es necesario mantener una diplomacia cultural que si bien pueda nutrirse de la creación y creatividad de la diáspora, lo haga sin perder de vista que la atención de ésta no es su objetivo, ya que para ello debe haber una estructura separada y en cierta medida complementaria que atienda a cabalidad la necesidad de los mexicanos de mantener una pertenencia a través de las distintas manifestaciones culturales que la propia comunidad en su composición heterogénea defina.

En ese mismo sentido, debe replantearse con cierta frecuencia el contenido y mensaje que se pretende transmitir, no encasillar la oferta cultural a una época, región o grupo, aún ante una política exterior que rescata su tradición de la historia. La diplomacia cultural tiene tanto que ver con México como con el país en el que se despliega, lo que requiere una dosis de innovación y adecuación de contenidos. Al igual que Japón ha sabido aprovechar cuestiones emergentes como el manga y el *cosplay*,

México debe balancear y no caer en estereotipos o sobreexposición de fórmulas pasadas para lograr una innovación y adecuación de contenidos.

España diversifica su oferta más allá de las artes, Alemania y Corea hacen de la tecnología un componente sutil, pero central de su mensaje, México debe balancear y no caer en la tentación de recurrir a estereotipos o sobreexposición de fórmulas pasadas que una vez fueron exitosas.

## FUENTES

BECARD, DANIELL y SILVA RAMOS

2019 “Chinese Cultural Diplomacy: Instruments in China’s Strategy for International Insertion in the 21st Century”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 62, no. 1, en <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73292019000100205&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292019000100205&lng=en&nrm=iso)>, consultada el 1° de agosto de 2019.

COPLAND, AARON

2008 *Cómo escuchar la música*, México, Fondo de Cultura Económica (FCE).

2003 *Música e imaginación*, Buenos Aires, Emecé.

ENVIRONICS INSTITUTE

2018 “Canada’s World Survey”, *Environics Institute*, 16 de abril, en <<https://www.environicsinstitute.org/projects/project-details/canada-s-world-2017-survey>>, consultada el 20 de julio de 2019.

MINISTERIO DAS RELACOES ESTERIORES

2014 “Estimativas populacionais brasileiras no mundo”, *Brasileiro no mundo*, en <<http://www.brasileirosnomundo.itamaraty.gov.br/a-comunidade/estimativas-populacionais-das-comunidades/estimativas-populacionais-brasileiras-mundo-2014/Estimativas-RCN2014.pdf>>, consultada el 22 de julio de 2019.

s. f. *Historia dos Centros Culturais*, en <[http://redebrasilcultural.itamaraty.gov.br/images/Arquivos\\_PDF/Historia\\_dos\\_Centros\\_Culturais.pdf](http://redebrasilcultural.itamaraty.gov.br/images/Arquivos_PDF/Historia_dos_Centros_Culturais.pdf)>, consultada el 22 de julio de 2019.

NAFRÍA, ISMAEL

2018 “¿Dónde viven los españoles residentes en el extranjero?”, *The NBP*, 26 de marzo, en <<https://www.thenewbarcelonapost.com/>>

es/donde-viven-los-espanoles-residentes-en-el-extranjero/>, consultada el 2 de agosto de 2019.

NANOS RESEARCH

- 2019a “Europe Tops America in Terms of Comfort with Relationship – UK and Germany Have Best Impressions – U.S. and China Have Worst Impressions among Canadians”, en <<https://www.nanos.co/wp-content/uploads/2019/05/2019-1411-Atlantik-Brueeke-Populated-Report-w-tabs.pdf>>, consultada el 22 de julio de 2019.
- 2019b “A Majority of Canadians Have Somewhat Negative or Negative Impressions of the Chinese Government and Huawei; over One in Two Canadians Think China Poses a Major National Security Threat to Canada”, National Survey, enero, en <<https://www.nanos.co/wp-content/uploads/2019/01/2018-1356-Globe-December-Populated-Report-with-Tabs.pdf>>, consultada el 27 de julio de 2019.

STATISTICS CANADA

- 2016a *Census Profile, 2016 Census*, en <<https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/dp-pd/prof/details/page.cfm?Lang=E&Geo1=PR&Code1=01&Geo2=PR&Code2=01&Data=Count&SearchText=Canada&SearchType=Begin&SearchPR=01&B1=Ethnic%20origin&TABID=1>>, consultada el 1 de agosto de 2019.
- 2016b *Ethnic and Cultural Origins of Canadians: Portrait of a Rich Heritage*, en <<https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/as-sa/98-200-x/2016016/98-200-x2016016-eng.cfm>>, consultada el 2 de agosto de 2019.
- 2016c Focus on Geography Series, 2016 Census, en <<https://www12.statcan.gc.ca/census-recensement/2016/as-sa/fogs-spg/Facts-can-eng.cfm?Lang=Eng&GK=CAN&GC=01&TOPIC=7>>, consultada el 24 de julio de 2019.

VILLANUEVA RIVAS, CÉSAR

- 2009 “Cooperación y diplomacia cultural: experiencias y travesías”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, no. 85, febrero, 253-267.

WANG, YAQIU

- 2019 “Why some Chinese Immigrants Living in Canada Live in Silent Fear”, *The Globe and Mail*, 25 de febrero, en <<https://www>.

theglobeandmail.com/opinion/article-why-some-chinese-immigrants-living-in-canada-live-in-silent-fear/>, consultada el 30 de julio de 2019.

WORLD BASEBALL SOFTBALL CONFEDERATION (WBCS)

2016 “Canada: Baseball Participation, Popularity Rising across the Nation”, *World Baseball Softball Confederation*, 12 de octubre, en <<http://www.wbcs.org/canada-baseball-participation-popularity-rising-across-the-nation/>>, consultada el 24 de julio de 2019.

WRIGHT ALLEN, SAMANTHA

2018 “The Nations that Parliament Sees”, *Hill Times*, 26 de septiembre, en <<https://www.hilltimes.com/2018/09/26/nations-parliament-sees/170226>>, consultada el 30 de julio de 2019.

YUAN, ZHENJIE, JUNWANGUO GUO y HONG ZHU

2016 “Confucius Institutes and the Limitations of China’s Global Cultural Network”, en *China Information*, vol. 30, no. 3: 334-356, en <<https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0920203X16672167?journalCode=cina>>, consultada el 28 de julio de 2019.

*La mediación en el régimen de subjetividad  
bio/necropolítica: de la minería de datos  
al consumo comercial de lo violento*  
Ariadna Estévez, coordinadora

RUTH A. DÁVILA FIGUEROA\*

Los aspectos más relevantes de *La mediación en el régimen de subjetividad bio/necropolítica: de la minería de datos al consumo comercial de lo violento* son, por lo menos, cuatro: 1) su planteamiento original, novedoso y pertinente; 2) abre la puerta a nuevas investigaciones porque invita a la reflexión, el debate y la crítica; 3) la descripción oportuna de la subjetividad en el neoliberalismo al retomar la caracterización del *Homo economicus* de Michael Foucault, y dentro de ésta la definición de masculinidad hegemónica, la cual permite reflexionar sobre la dominación y la violencia; 4) el hilo conductor de la obra: la mediación de los sujetos y la subjetividad mediada por los medios de comunicación tradicionales y las nuevas plataformas de difusión de contenidos.

La obra, coordinada por Ariadna Estévez, se compone de seis capítulos en los que se

analiza cómo los medios de comunicación, tanto tradicionales como los denominados nuevos, se constituyen en modalidades de objetivación que hacen que los sujetos se conviertan en una (bio) parte de la economía; se les criminalice para dividirlos del resto de la sociedad, y se identifiquen a sí mismos como parte del engranaje de la economía neoliberal y criminal. Los medios así entendidos son parte fundamental del régimen de subjetividad biopolítica y necropolítica en México (Estévez, 2019: IX).

Desde los años treinta, la teoría crítica con T. Adorno y M. Horkheimer ya había previsto un rol central y estratégico de los medios de comunicación, así como su tecnificación en la construcción y difusión de ideologías,

\* Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), <ra\_davila@yahoo.com>.



en el control social y en la masificación de la sociedad. El aporte de esta obra, desde mi punto de vista, es que complementa y/o da continuidad a estas aproximaciones desde una perspectiva novedosa al introducir el enfoque de la biopolítica y el biopoder, además de reflexionar sobre la subjetividad en un momento histórico crucial: la fase neoliberal del capitalismo. Por otro lado, amplía el horizonte de análisis con la introducción de las nuevas plataformas de difusión de información y las apps. De esta forma, refuerza la noción de dominación y el rol que juegan las nuevas tecnologías.

Esta obra tiene perspectiva novedosa al introducir el enfoque de la biopolítica y el biopoder; amplía el horizonte de análisis de las nuevas plataformas de difusión de información y las apps; refuerza la noción de dominación y el rol de las nuevas tecnologías.

En la sección introductoria “Mediación en la necropolítica: produciendo el *Homo economicus* neoliberal y desechable”, Ariadna Estévez indica que el objetivo central de la obra es el

análisis de las subjetividades que surgen de los poderes de regular y administrar la vida a través de la mediación digital, televisiva, literaria y periodística en un país como México, donde la biopolítica algorítmica, el trabajo inmaterial y las subjetividades necropolíticas se juntan para reproducir regímenes de subjetividad marcados por la violencia, el machismo, el narcotráfico y la explotación y la subordinación a Estados Unidos (Estévez, 2019: X).

Se destaca que “se examinarán las distintas identidades del régimen de subjetividad biopolítica y necropolítica que son producto o reflejo de la mediación digital y mediática” (2019: X). Explica, a partir de A. Mbembe, que “un régimen de subjetividad es un ensamblaje de formas de vida, representación y experiencia de la contemporaneidad, al tiempo que inscribe esta experiencia en la mentalidad, entendimiento y lenguaje de un tiempo histórico” (Estévez, 2019: IX).

Así, a lo largo de seis capítulos, las y los autores de la obra reflexionan en torno a la “civilización” actual, así como la racionalidad y naturaleza de la violencia expresiva intrínseca a ella. Describen y buscan comprender y explicar el estado de excepción permanente en el que está inmersa la sociedad contemporánea y que hace posible, en términos de G. Agamben, la nuda vida. En ese sentido, las aportaciones de Giorgio Agamben, Michael Foucault, Achille Mbembe y Sayak Valencia son el eje articulador de estas reflexiones.

En el primer capítulo, “Bioalgoritmos y el camino a Roma (de Cuarón): audiencias creadas para un cine mexicano en extinción”, Sandra Loewe reflexiona sobre la novedad del lanzamiento de películas en plataformas

digitales como Netflix. Introduce los conceptos de *bioalgoritmos* y *bioaudiencias*, que “se refieren a la utilización de la programación de algoritmos de mercado virtual en internet para controlar los espacios de consumo virtuales y crear audiencias específicas para los mercados neoliberales” (Loewe, 2019: 2). Con estos conceptos, la autora busca explicar “cómo el sujeto mediado se vuelve bioparte de la economía digital cinematográfica” (2019: 2).

Cabe destacar la descripción y explicación de Loewe sobre la forma en que las plataformas como Netflix, Google o Amazon, a través de sus algoritmos y de la información que como usuario les damos acceso, construyen perfiles de consumidores, pero también perfiles ideológicos, políticos, además de que definen todo tipo de tendencias. Asimismo, explica que las *bioaudiencias* se refiere a la “construcción de audiencias / usuarios desde la programación algorítmica” (3) donde, sobre todo, Netflix es el ejemplo más plausible y conocido.

Para analizar estos temas, la autora propone el caso de la película *Roma*, que no se estrenó en salas tradicionales, sino en la plataforma Netflix. Así, describe que el espectador es percibido como un consumidor de contenidos visuales y de todo orden, totalmente acrítico y pasivo, cuya única actividad es darle órdenes a través de múltiples clicks a su dispositivo para generar una burbuja de información y contenidos y creer que está frente a algo novedoso.

Sin embargo, la predictividad tiende y puede desaparecer, como lo explica Loewe (2019: 19), al indicar que, en el caso de la película *Roma*, la plataforma Netflix interfirió en el algoritmo para que no importara la búsqueda de los suscriptores, ya que siempre los derivaba a la película o a temas relacionados. Una reflexión final de la autora, y que creo importante rescatar, es que “[...] si la información se segmenta y se limita, la resolución cognitiva del conocimiento es limitado, así las audiencias consumen no sólo por un gusto contextual y adquirido, sino por el límite de opciones con las que se enfrenta” (2019: 20).

En el tercer capítulo, “*El Señor de las moscas*, cuando los niños juegan en estado de excepción”, Martín Gabriel Reyes Pérez plantea “¿qué relación guarda el crimen y el juego en la literatura (novela) y en la vida real?”. Esta pregunta es el punto de partida para explicar por qué el asesinato de uno niños perpetrado por otros no necesariamente obedece a la acción de jugar, esto para explicar cómo las autoridades en Chihuahua determinaron en el caso del homicidio de un niño de seis años a manos de un

Las plataformas, a través de sus algoritmos y de la información que como usuarios damos acceso, construyen perfiles de consumidores; el espectador es percibido como un consumidor de contenidos visuales y de todo orden.

grupo de adolescentes, hombres y una mujer. Cabe destacar el planteamiento que el autor retoma de Lacan para explicar que “las autoridades de Chihuahua concluyen apresuradamente que el asesinato ocurrió mientras los niños jugaban para *no comprender* las implicaciones del crimen y su responsabilidad política en ellos” (Lacan, citado en Reyes, 2019: 70-71).

Me parece de suma relevancia este planteamiento, porque justamente las explicaciones fáciles, situadas en lugares comunes y predecibles sobre la violencia subjetiva y expresiva que se ha instalado en la cotidianidad apuntalan a la no comprensión para evadir responsabilidades de todo orden. Al mismo tiempo, los autores y autoras de esta obra coinciden en señalar que se observa una creciente deshumanización y desacralización de la vida. Predomina el *Homo saccor* y la nuda vida que sólo es biológica. Lo anterior también se hace patente en el análisis de imágenes (fotografías) en medios impresos de Veracruz sobre jóvenes víctimas de homicidio.

En el capítulo cuarto, “Mecánica del sufrimiento y naturalización de la muerte violenta: imágenes del *juvenicidio* en la prensa veracruzana”, Diana Alejandra Silva Londoño hace una aproximación a la noción de *juvenicidio*, y bajo el concepto de “pedagogía de la crueldad” encuentra elementos comunes en los homicidios de jóvenes presentes en las fotografías de la sección de nota roja de los medios impresos de Veracruz.

Los capítulos segundo, quinto y sexto tienen un tema en común (“Subjetividades necropolíticas 2.0: la narco-*selfie*” de Fernando Gutiérrez Champion, “Nazario Moreno: de capo de la droga a héroe distópico” de Citlalli Mendoza y “Glamour en las construcciones audiovisuales del narcotráfico: ‘El Chapo’ en la serie de Netflix” de Tanius Karam Cárdenas), se centran en la subjetividad que caracteriza la masculinidad hegemónica mediada a través de plataformas como Facebook, documentos de difusión y series de televisión. Específicamente, llama la atención que redes sociales como Facebook den soporte a contenidos que se viralizan y estén a la vista de todos, cuando hasta hace poco estaban ocultos en el mundo oscuro y subterráneo de la *deep web*.

Los tres textos hacen importantes aportes que contribuyen a la comprensión, crítica y análisis de la construcción de una narrativa sobre el narcotráfico, el cual ha sido consistente con la imagen y representación que del fenómeno y sus actores ha erigido el Estado y los medios de comunicación. Sobre el tema de la narco-*selfie* en Facebook es importante destacar cómo estos personajes de alguna forma han salido del anonimato

Se observa una creciente deshumanización y desacralización de la vida; llama la atención que redes sociales como Facebook den soporte a contenidos que se viralizan y estén a la vista de todos, cuando hasta hace poco estaban ocultos en el mundo oscuro y subterráneo de la *deep web*.

y la clandestinidad para situarse, y perderse, entre los millones de usuarios de esta red social. Llama particularmente la atención que incluso en las fotos que publican en sus muros (o *timeline*), como lo refiere el capítulo, están armados y haciendo uso de elementos simbólicos propios de su actividad y entorno.

Los capítulos sobre “El Chapo” y Nazario Moreno son una importante contribución a la comprensión de cómo se ha construido un imaginario colectivo y social sobre el sujeto devenido narcotraficante, pero, sobre todo, el rol que los medios de comunicación han jugado en esto. Con estas representaciones se refuerza el posicionamiento de la masculinidad hegemónica caracterizada por su ejercicio de la violencia y dominación. Sumado a ello, estas representaciones y construcciones, tanto discursivas como narrativas, tienden, asimismo, a la idealización. De ahí que incluso en la actualidad se hable de la “cultura del narco”, donde estos personajes definidos por características de orden simbólico buscan dar un mensaje sobre su estilo de vestir, hablar, comportamiento, así como de sus prácticas sociales: altruismo, apoyar económicamente a los que menos tienen, etcétera.

Cabe decir que en la obra apenas se esboza en la sección introductoria el contexto en el que se desarrollan y son posibles este tipo de subjetividades. No se da una explicación acabada de lo que son las condiciones del tipo de violencia aquí descrita. De manera general, en los capítulos que componen la obra se menciona este contexto, el cual no puede ser otro que el capitalismo en su fase neoliberal. Aunque no se describe de manera amplia y profunda lo que denomina un contexto de condiciones de posibilidad.

El capitalismo nació a sangre y lodo, ha llegado al mundo “choreando sangre”, dice Marx; así, la impronta de la civilización capitalista y su lógica es la violencia (o las violencias) de todo orden, pero de manera muy específica, y es lo que me parece más destacable de la obra. En la fase neoliberal, como sí se señala en forma somera en la introducción, se posibilita una forma específica de violencia y de subjetividad(es) como las descritas y explicadas a lo largo de la obra. Haciendo una extrapolación, algunos autores han explicado que las subjetividades características en el capitalismo hablan de la “normalidad patológica”, y que ésta se hallaría en el otro extremo de lo que aquí se define como “sujetos endriagos”. Son dos tipos de subjetividades capaces de operar y ejercer cualquier forma de violencia, aunque están en extremos opuestos. El sujeto

La obra esboza en dónde se desarrollan y son posibles las subjetividades; el contexto no puede ser otro que el capitalismo en su fase neoliberal, pues la impronta de la civilización capitalista y su lógica es la violencia de todo orden.

“normal” no actuaría como “El Chapo”, pero sí como Adolf Eichman, por ejemplo (Pavón-Cuellar, 2018).

Una categoría del marxismo, que podría sumar a la explicación de estas subjetividades, es la de enajenación, que no sólo se refiere al trabajo y la naturaleza (categoría económica), sino también a la enajenación con el yo (con uno mismo) y con el resto de la humanidad, es decir, también es una categoría antropológica y sociológica. Las categorías marxistas tienen el objetivo de analizar y comprender las lógicas del capitalismo y el capital, contrario a lo que se pueda pensar, siguen siendo útiles, incluso para el abordaje de asuntos relacionados con el análisis de las subjetividades. Al no usar estas categorías, en absoluto demerita el valor de la obra reseñada, lo que invita a la reflexión.

Por último, se debe señalar que la poca atención puesta en el contexto capitalista neoliberal como condición *sine qua non* para posibilitar las subjetividades sobre las que se reflexiona en la obra tiene como consecuencia, a mi juicio, que se dejen de lado determinaciones, que sin caer en el determinismo, son insoslayables para comprender estas formas de expresión subjetiva de la violencia. Apenas se esboza y se ofrecen pinceladas de esta explicación, por lo que en ciertas ocasiones la explicación queda incompleta. Porque si bien es cierto que se habla del *bioalgoritmo*, también es que las plataformas sobre las que operan los algoritmos referidos cotizan en la bolsa y sus ganancias (la ganancia como elemento central del capitalismo) son lo más importante para los accionistas de Facebook, Google, Netflix, Amazon, Uber, etcétera.

Digamos pues que esta obra sólo muestra un extremo del problema y en el otro estaría el análisis más sistémico de estas plataformas, de los medios por los que son mediadas las subjetividades y sobre lo que se ha llamado uberización de la economía. Considero que esto es importante de tratar, aunque no está presente en la obra, porque dicho sea de paso este no era su objetivo, sino que cumple con rigor el objetivo que se ha planteado; sin embargo, no está de más ahondar en la reflexión sobre esta forma, más o menos novedosa, de generar capital y ganancias, de la producción de un tipo específico de subjetividades ya se ahondó y reflexionó en esta obra.

Una categoría del marxismo es la enajenación; la poca atención puesta en el contexto capitalista neoliberal como condición *sine qua non* para posibilitar las subjetividades sobre las que se reflexiona tiene, como consecuencia, que se dejen de lado determinaciones. En otro extremo del problema estaría el análisis más sistémico de las plataformas y de lo que se ha llamado uberización de la economía.

## FUENTES

ESTÉVEZ, ARIADNA, coord.

2019 *La mediación en el régimen de subjetividad bio/necropolítica: de la minería de datos al consumo comercial de lo violento*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

LOEWE, SANDRA

2019 “Bioalgoritmos y el camino a *Roma* (de Cuarón): audiencias creadas para un cine mexicano en extinción”, en Ariadna Estévez, coord., *La mediación en el régimen de subjetividad bio/necropolítica: de la minería de datos al consumo comercial de lo violento*, México, IIJ, UNAM.

PAVÓN-CUÉLLAR, DAVID

2018 “Sana locura y normalidad patológica en el capitalismo neoliberal”, *Intervenciones inéditas y publicaciones efímeras*, en <<https://davidpavoncuellar.wordpress.com/2018/06/29/sana-locura-y-normalidad-patologica-en-el-capitalismo-neoliberal/>>.

REYES PÉREZ, MARTÍN GABRIEL

2019 “*El Señor de las moscas*, cuando los niños juegan en estado de excepción”, en Ariadna Estévez, coord., *La mediación en el régimen de subjetividad bio/necropolítica: de la minería de datos al consumo comercial de lo violento*, México, IIJ, UNAM.