

# Las políticas migratorias: una propuesta de estudio desde el Estado y su lógica gubernativa

---

---

## Migration Policies: a proposal from the State and its governmental management

*Marina Brismat\**

### *Resumen*

El presente trabajo tiene como objetivo principal proponer un modelo analítico para comprender, analizar y comparar las políticas migratorias de los Estados ante la presencia de persistentes y cada vez más diversificadas corrientes migratorias en el planeta. Para ello se revisan las políticas migratorias a partir de tres “momentos analíticos”: desde las nociones y conceptos más relevantes de lo que se entiende por tal; a partir de la reconstrucción sociohistórica de su origen y desarrollo; y por último se propone un modelo para el análisis de las políticas migratorias desde la lógica gubernativa de los Estados que incluye elementos de la perspectiva neoinstitucionalista y el enfoque de políticas públicas; el debate sobre las “tecnologías del poder” para el control de la población, de inspiración foucaultiana; y los desarrollos sociológicos sobre las prácticas migratorias de los individuos.

*Palabras clave:* Estado, población, políticas migratorias, lógica gubernativa, prácticas migratorias.

### *Abstract*

This paper proposes an analytical model to understand, analyze and compare the state migration policies in the presence of persistent and increasingly migratory flows nowadays. Thus, migration policies are analyzed from the most critical concepts and with the historical reconstruction of the origin and development of migratory instruments and regulations. Finally, it proposes a model for analyzing the State's Governmental Logic with the help of Neo-institutionalist perspective and the Public Policies Approach; the Foucaultian-inspired debate on “technologies of power” for population control, and sociological developments on individuals' migration practices.

\* Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), Academia de Ciencia Política y Administración Urbana [nivia.marina.brismat@uacm.edu.mx].

*Key words:* State, population, migration policies, governmental logic, migration practices.

Artículo recibido: 09/01/2023

Apertura del proceso de dictaminación: 30/01/2023

Artículo aceptado: 04/05/2023

## INTRODUCCIÓN

Vivimos en un mundo en movimiento, incluidos los seres humanos que lo habitan. En estos momentos, nadie lo duda, miles de personas están transitando hacia otros países: surcando fronteras por aire, mar y tierra para conservar su existencia o para mejorar sus condiciones de vida. La inseguridad persistente, la crisis económica estructural, el cambio climático, las guerras, la falta generalizada de oportunidades y un largo etcétera de problemas, dificultades y peligros asedian a las personas en este nuevo siglo, y la opción migratoria deviene una opción socorrida, inevitable, en un mundo cada vez más interconectado en términos económicos, sociales, y en virtud de las innovaciones en el transporte y en las tecnologías de la información, que nos acercan como nunca antes a otras geografías y a modos de vida cada vez más globales y transnacionales.

Instituciones como la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) señalan que estamos viviendo el incremento y la complejización de la migración humana. A pesar de la pandemia de covid-19 de los últimos años, se estima que existen en el mundo 281 millones de migrantes internacionales, cifra equivalente a 3.6% de la población mundial, mientras que treinta años antes, en 1990, representaban 2.9%. Ello indica que, por una parte, la mayoría de los pobladores del planeta siguen habitando en sus países de origen pero, por la otra, se hace evidente el incremento sostenido de la migración a lo largo del tiempo.<sup>1</sup>

Modelando estas tendencias se encuentran las políticas migratorias de los Estados que, de manera activa o pasiva, con instrumentos novedosos o tradicionales, de forma más eficiente o limitada, permanecen como las compuertas del mundo; esto es, como las “esclusas” que intervienen para seleccionar, admitir o permitir la salida; regular o controlar; acoger o expulsar; y clasificar como legales o ilegales, aceptables o inadmisibles a las personas que arriban, transitan o parten de los territorios de los Estados.

<sup>1</sup> Marie McAuliffe y Anna Triandafyllidou (eds.), *Informe sobre las migraciones en el mundo 2022*, Ginebra, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2021, p. 23.

Ante la presencia de persistentes y cada vez más diversificadas corrientes migratorias, y con la consiguiente complejización y ampliación de la demanda de control y gobierno de estos procesos,<sup>2</sup> en este trabajo se espera adelantar, a partir de la reconstrucción teórica y sociohistórica de la evolución de las políticas migratorias, un modelo teórico-analítico que contribuya a las reflexiones e investigaciones sobre el tema; es decir, a la comprensión, análisis y comparación de las políticas en tanto dispositivos estatales encargados de gestionar a la población que cruza las fronteras del Estado-nación para residir en él, transitarlo o, también, abandonarlo de manera temporal o permanente. Con ello se reconoce la importancia del Estado como actor significativo que influye en la naturaleza, direccionalidad, momentos, y formas y condiciones de la migración de las personas, elemento que gana en relevancia investigativa dentro del área de los estudios migratorios.<sup>3</sup>

Así, tomando en cuenta los enfoques teóricos e investigaciones más relevantes sobre el tema desde un punto de vista inter y transdisciplinario, este trabajo indaga sobre las políticas migratorias a partir de la discusión y debate de tres “momentos”. El primero, de carácter teórico-analítico, discute las nociones y conceptos más relevantes de lo que se entiende por “política migratoria” en tanto constelación conceptual, y enfatizando sus principales tensiones y asimetrías. Asimismo, se traza el sinuoso y dilatado camino hacia su reconocimiento en el área de estudios de las migraciones internacionales acentuando las investigaciones enfocadas en el quehacer de los gobiernos y sus políticas en relación con los flujos migratorios.

El segundo “momento”, de naturaleza sociohistórica, se concentra en el origen y desarrollo de los instrumentos, regulaciones y acciones en relación con los extranjeros y migrantes, enfatizando su complejización con la aparición y

<sup>2</sup> Además de la puesta en marcha de medidas draconianas, racistas y xenófobas en muchos países, especialmente en aquellos que atraen importantes contingentes de migrantes, el derecho internacional también reconoce la soberanía de los Estados para admitir a los extranjeros en sus territorios según sus objetivos y prioridades, y a pesar de la diversidad de pactos y tratados internacionales que reconocen y protegen a los migrantes internacionales. Ello se expresa en las leyes sobre la materia, especialmente en el “Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular” de 2018, que mantiene un marcado carácter estatista en detrimento del derecho humano al libre tránsito. Véase Noticias ONU, “Pacto Mundial sobre Migración: ¿a qué obliga y qué beneficios tiene?” <<https://news.un.org/es/story/2018/12/1447231>>.

<sup>3</sup> Al respecto, véanse Caroline B. Brettell y James F. Hollifield (eds.), *Migration Theory. Talking across Disciplines*, Nueva York, Routledge, 2015; y James F. Hollifield, Philip L. Martin, Pia M. Orrenius y François Héran (eds.), *Controlling Immigration. A Comparative Perspective*, California, Stanford University Press, 2022.

desarrollo del Estado moderno, y la consiguiente “monopolización” y desarrollo de las “tecnologías” de selección, control y regulación de la población, la propia y la foránea, por parte de esa instancia. En ese contexto, se reconoce la importancia de tomar en cuenta los instrumentos jurídico-legales y administrativos para la comprensión de las políticas migratorias en un mundo donde los Estados permanecen como los protagonistas principales que reclaman para sí, con más o menos éxito, el monopolio de los medios legítimos de control sobre el territorio y sus “activos”, incluida la población presente en él.

Por último, y tomando en cuenta los itinerarios teórico-analíticos y socio-históricos trazados anteriormente, se propone un modelo para la comprensión, análisis y comparación de las políticas migratorias desde la lógica de la acción gubernamental que incluye cuatro dimensiones centrales: las reglas (instituciones) que modelan el quehacer de los gobiernos con respecto a la migración, las decisiones y acciones llevadas a cabo (o no) respecto del tema migratorio (políticas), las “tecnologías” puestas en marcha en relación con la población extranjera y nacional, y los efectos/resultados de esta suma de regulaciones, mecanismos e instrumentos en la población objeto de su quehacer.

En términos teórico-analíticos, este trabajo surge de los desarrollos de diferentes disciplinas y subdisciplinas del saber social, especialmente de la ciencia política, la sociología, las relaciones internacionales, la filosofía y, de manera muy especial, del área de estudios de las migraciones internacionales y de los análisis sobre el gobierno. Desde estas miradas, se espera reconstruir la constelación conceptual asociada con las políticas migratorias, su itinerario histórico y complejización con la aparición y desarrollo del Estado moderno; y adelanta una propuesta que permita integrar a las políticas inmigratorias, emigratorias y en relación con la población en tránsito en un modelo general, comparable, parsimonioso y, sobre todo, perfectible.

Con ello se espera contribuir a la discusión y debate de la lógica de las migraciones de nuestro tiempo, y el lugar que ocupan las políticas migratorias en un mundo donde los movimientos de población desbordan y ponen en tela de juicio la actuación de los Estados.

LA NOCIÓN DE POLÍTICAS MIGRATORIAS: ENTRE CONSTELACIONES  
CONCEPTUALES, ASIMETRÍAS Y TENSIONES NORMATIVAS

*Hacia una propuesta desde la lógica de la acción gubernamental*

¿Qué significa migrar? En términos generales, supone el cambio de residencia cruzando un límite geográfico y político-administrativo definido. Según la

Organización Internacional para las Migraciones (OIM), un evento migratorio internacional “consiste en un movimiento de personas fuera de su lugar de residencia habitual y a través de una frontera internacional hacia un país del que no son nacionales”.<sup>4</sup>

Aunque se trata de procesos que han acompañado a la humanidad desde siempre, las migraciones internacionales de los últimos tiempos tienen rasgos que las diferencian de momentos anteriores. Entre éstos destaca su incremento significativo, y la diversificación de su composición, itinerarios y modalidades migratorias. Estas tendencias, a la vez que son impulsadas por acontecimientos y procesos globales, regionales, nacionales y locales, dejan una impronta decisiva en todos los ámbitos (demográfico, económico, político, social, cultural) en las sociedades de las que parten, por las que transitan y a las que arriban, y se constituyen en una imagen vívida y concluyente de la capacidad de agencia, resistencia y resiliencia de las personas que participan en estos procesos.

Según estimaciones de la OIM, en el 2020 existían en el mundo aproximadamente 281 millones de migrantes internacionales, correspondiente al 3.6% de la población mundial. Como se observa en la Gráfica 1, las tendencias de la migración internacional muestran un incremento sostenido y, de no haber tenido lugar la pandemia de covid-19 en los últimos años, la cifra de migrantes internacionales se hubiese elevado a 283 millones según estimaciones de esta organización.<sup>5</sup>

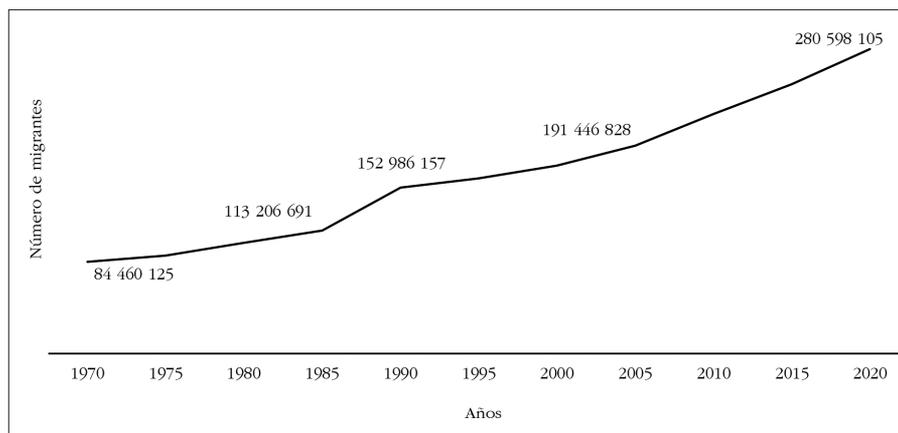
Si se analizan las tendencias migratorias por regiones, Europa es el principal destino migratorio a escala mundial, con la presencia de 87 millones de migrantes internacionales (30.9%), seguido por Asia con 86 millones (30.5%), América del Norte con 59 millones (20.9%), y África con 25 millones (9%). Respecto de los países que han recibido mayor cantidad de inmigrantes, en el 2020 se estimó que Estados Unidos se situaba como la nación con mayor inmigración, al contabilizarse 43.43 millones de inmigrantes, seguido muy lejanamente por Alemania con 14.22 millones y por Arabia Saudita con 13 millones. Asimismo, se señala que los países que ostentan mayor número de emigrantes son la India (17.79 millones), México (11.07 millones) y la Federación Rusa (10.65 millones).<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Glosario de la OIM sobre migración*, Ginebra, OIM, 2019, p. 127.

<sup>5</sup> Marie McAuliffe y Anna Triandafyllidou (eds.), *Informe sobre las migraciones en el mundo 2022*, *op. cit.*, p. XII.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 211.

GRÁFICA 1  
Volumen de migrantes en el mundo 1970-2020



Fuente: elaboración con base en el trabajo editado por Marie McAuliffe y Anna Triandafyllidou, *Informe sobre las migraciones en el mundo 2022*, Ginebra, OIM, 2021, p. 24.

En el campo de estudios de las migraciones internacionales, los determinantes económicos se consideraron los más relevantes para explicar la emergencia de las corrientes migratorias desde finales del siglo XIX hasta inicios del siglo XX. Posteriormente, se sumaron al análisis los enfoques sociales para comprender los orígenes y perpetuación en el tiempo de los procesos migratorios<sup>7</sup> y, desde la segunda mitad del siglo pasado y muy relacionado

<sup>7</sup> Una breve mirada a estos desarrollos permite observar seis propuestas centrales: la economía neoclásica, la nueva economía de la migración, los mercados laborales segmentados, el capital social, la causalidad acumulada y los sistemas mundiales. Mientras las dos primeras se han concentrado en los diferenciales salariales y de empleo de los países de origen y destino de los migrantes para explicar los fenómenos migratorios (procesos de *push and pull*), la teoría de los mercados laborales segmentados le otorga importancia a la demanda de mano de obra y a las prácticas de reclutamiento de trabajadores inmigrantes como proceso consustancial a las economías desarrolladas. Por su parte, dentro del acervo de estudios sociológicos y antropológicos sobresale la perspectiva del capital social, que se centra en el concepto de redes migratorias, en tanto, la perspectiva de la causalidad acumulada analiza con igual intensidad las causas y efectos de la migración en la comunidad receptora y expulsora, y cómo influyen en el proceso de expansión y declinación de los flujos migratorios. Véase al respecto, Jorge Durand y Douglas S. Massey, *Clandestinos: migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 11-43.

con la realidad migratoria mundial, se hizo ostensible el vacío teórico-analítico en torno a la dimensión política de la migración.

Como parte de los elementos políticos que modelan los procesos migratorios se encuentran las políticas que pretenden regular y gestionar a la población extranjera que arriba a un país, a la que se encuentra en tránsito, y también a los nacionales que parten de manera temporal o permanente. Es atribución de las políticas migratorias la retención y selección de los emigrantes potenciales en sus naciones de origen, al igual que las regulaciones y acciones sobre los inmigrantes permanentes, en tránsito, temporales, refugiados y los que se consideran ilegales en los países destino.

En las últimas décadas emerge un consenso significativo sobre la necesidad de “traer de vuelta al Estado” (*Bringing the State Back In*) y profundizar en los estudios sobre su impacto en los procesos migratorios, al considerarse un actor significativo y cardinal en la modelación de los flujos migratorios en el mundo.<sup>8</sup> Ello se relaciona estrechamente con la actividad que le es propia a esa instancia y que ninguna otra puede reclamar para sí: la pretensión al monopolio de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente en un territorio<sup>9</sup> y, siguiendo a Michel Foucault, con la concepción de que la población está en el centro del quehacer gubernamental desde la incubación del Estado moderno y es objeto del discurso, leyes y políticas en relación con los de “adentro” y los de “afuera” a lo largo de la historia.<sup>10</sup>

Las políticas migratorias, su evolución, características y efectos, son un claro ejemplo del accionar estatal. A partir de ellas se observa que permanece en el área de influencia de los Estados el control de la población en un territorio. Es tarea fundamental del Estado otorgar pasaportes, visas de salida y entrada, clasificar a la población como legales o ilegales, efectuar repatriaciones, expulsiones o recibir a los refugiados. En general, persiste como potestad de los gobiernos definir quiénes son los deseados y los indeseados, los legales y los ilegales, con lo cual modela el perfil migratorio y legitima las acciones restrictivas contra los migrantes y extranjeros en general. A ello se añade que,

<sup>8</sup> Al respecto véanse Eytan Meyers, *International migration policy. A theoretical and comparative analysis*, California, Palgrave Macmillan 2004; y James F. Hollifield y Tom K. Wong, “The Politics of International Migration”, en Caroline B. Brettell y James F. Hollifield (eds.), *Migration Theory. Talking across Disciplines*, Nueva York, Routledge, 2015.

<sup>9</sup> Max Weber, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica 2004 [1922], pp. 43-44.

<sup>10</sup> Michel Foucault, *Seguridad, territorio y población. Curso en el Collège de France*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2017.

con posterioridad al 11 de septiembre de 2001, gana fuerza la idea de que la migración es un problema de seguridad nacional y, como tal, debe ser tratada. Con ello se legitiman e incrementan los controles sobre los extranjeros en general y sobre los migrantes en particular en la inmensa mayoría de los países, con la consiguiente criminalización del acto de migrar.<sup>11</sup>

Desde hace algunas décadas se viven y sufren reconfiguraciones geopolíticas, guerras, conflictos de alta o baja intensidad, catástrofes climáticas, epidemias, y persistentes problemas socioeconómicos en un planeta cada vez más globalizado e interconectado. Todo ello interviene de manera decisiva en el incremento y diversificación de los procesos migratorios: un incontenible movimiento de personas en todo el planeta que las “esclusas” estatales pretenden contener, controlar y gestionar a partir de sus marcos jurídicos, políticas, procedimientos y tecnologías.

Una mirada a la naturaleza y características de las políticas migratorias revela una diversidad de esferas y ámbitos de competencia que redundan en conceptos y categorías disímiles de lo que se entiende por tal. Esto es ampliamente reconocido por la OIM y la comunidad académica especializada.<sup>12</sup> Por ello, más que una noción reconocida a escala mundial, se cuenta en la actualidad con una “constelación conceptual”<sup>13</sup> que se caracteriza por incluir/fusionar en el constructo “políticas migratorias” áreas relacionadas (las “políticas de seguridad”), vecinas (“las políticas de integración”), o destinadas a un grupo migratorio en específico (“las políticas educativas hacia los niños migrantes”). Éstas se caracterizan, además, por tener un profundo carácter nacional e idiosincrático, como se observa en las investigaciones comparadas sobre el tema.<sup>14</sup>

A esta diversidad y amalgamamiento se suman tendencias, tensiones y contradicciones que modelan el objeto y prioridades de estas políticas; dentro

<sup>11</sup> João Stevens, “Migration, Security Challenges, and National Security”, en Anthony J. Masys (ed.), *Handbook of Security Science*, Suiza, Springer, 2022.

<sup>12</sup> Organización Internacional para las Migraciones, “Políticas migratorias y gobernanza de la migración” <<https://www.migrationdataportal.org/es/themes/politicas-migratorias-y-gobernanza-de-la-migracion#definicion>>.

<sup>13</sup> La noción “constelación conceptual” fue propuesta por David Turton para dar cuenta de los procesos asociados con las migraciones forzadas. Por su capacidad heurística, también puede ser de gran utilidad para comprender a las políticas migratorias en tanto “construcción de visiones compartidas”. Al respecto, véase David Turton, “Conceptualising Forced Migration”, *RSC Working Paper*, núm. 12, Oxford, University of Oxford, 2003, p. 3.

<sup>14</sup> Liv Bjerre *et al.*, “Conceptualizing and Measuring Immigration Policies: A Comparative Perspective”, *International Migration Review*, vol. 49, Nueva York, 2014, pp. 555-600.

de las que sobresalen la priorización de las políticas inmigratorias sobre las emigratorias; la preponderancia de los estudios e indagaciones sobre las políticas de los países desarrollados e históricamente atractores de migrantes; y las tensiones normativas de las políticas por comprenderse como salvaguardas del derecho del Estado para gestionar a la población, la propia y la ajena, en un mundo crecientemente favorable a la defensa de los derechos humanos de los individuos, como se postula en la jurisprudencia y en las organizaciones internacionales.

*Preeminencia de los análisis e investigaciones  
de las políticas inmigratorias sobre las emigratorias*

Una mirada al campo de estudios de las políticas migratorias permite observar la preponderancia de las reflexiones y análisis de las políticas inmigratorias sobre las emigratorias. Ello se relaciona con dos elementos centrales: la ausencia de regulaciones a la salida de la población en la mayoría de los países como elemento consustancial al derecho a la libertad de movimiento de los individuos, uno de los pilares de los regímenes democráticos, y la práctica generalizada de que sean los países receptores los que impongan las medidas restrictivas a los flujos migratorios internacionales. Sin embargo, ello no implica que los Estados no pongan en marcha, de acuerdo con las características de sus regímenes sociopolíticos, sus prioridades, capacidad de maniobra y objetivos estratégicos, un repertorio de regulaciones que pueden ir desde mecanismos no forzosos de retención de la población, hasta la construcción de toda una arquitectura institucional para desincentivar la emigración por consideraciones demográficas, científico-técnicas, en función del desarrollo nacional o para evitar la llamada “fuga de cerebros”. Se considera que, en términos generales, las acciones del Estado en relación con la población nacional que decide emigrar son pocas y pragmáticas.<sup>15</sup>

Asimismo, en los últimos años se ha observado un mayor compromiso e interacción de los Estados con su emigración, con lo cual esta relación se reviste de nuevas características y alcances, desde un incremento sustantivo de la participación económica y política de los migrantes en sus países de

<sup>15</sup> Lelio Mármora, *Las políticas de migraciones internacionales*, Buenos Aires, Paidós, 1994.

origen,<sup>16</sup> hasta llegar a generar vínculos sociales e institucionales que han enraizado en el nivel transnacional.<sup>17</sup>

*Preponderancia de las indagaciones sobre las políticas de los países desarrollados e históricamente atractores de migrantes*

También hay mayor interés en el análisis de las políticas inmigratorias de los países receptores de grandes flujos migratorios y que resultan los más desarrollados y ricos del planeta: Estados Unidos y los países de Europa Occidental principalmente.<sup>18</sup> Estas naciones y regiones siguen siendo los destinos más buscados por grandes contingentes de migrantes provenientes de la región del Sur (migración sur/norte) o del este (migración este/oeste).

Adicionalmente, por lo menos desde los inicios del siglo XXI se observa la globalización, complejización y diversificación de las migraciones donde participan la gran mayoría, si no la totalidad, de los países como lugares de origen, tránsito y llegada de personas migrantes, lo cual se relaciona con la revolución de las tecnologías; del transporte; la división global del trabajo; los persistentes problemas de inseguridad, socioeconómicos o climáticos; y las contradicciones de las políticas de los Estados de acogida, urgidos de fuerza de trabajo en la práctica y respetuosos de los derechos humanos en el discurso, pero extraordinariamente restrictivos en el acceso legal y ordenado de las personas extranjeras en general y los migrantes en particular a sus territorios. Ello impulsa la aparición de corrientes migratorias irregulares o ilegales<sup>19</sup> que transitan medio planeta y múltiples fronteras por zonas inseguras y peligrosas para intentar ser acogidos, especialmente en Europa Occidental y Estados Unidos.

<sup>16</sup> Véanse Leticia Calderón Chelius y Jesús Martínez Saldaña, *La dimensión política de la migración mexicana*, México, Instituto Mora, 2002; Luicy Pedroza, Pau Palop-García y Bert Hoffmann, *Emigrant Policies in Latin America and the Caribbean*, Santiago de Chile, Flacso, 2016; y Agnieszka Weinar (ed.), *Emigration and Diaspora Policies in the Age of Mobility*, Nueva York, Springer-International Organization for Migration (IOM), 2017, doi: <10.1007/978-3-319-56342-8>.

<sup>17</sup> Alejandro Portes, Luis Guarnizo y Patricia Landolt, “The Study of Transnationalism: Pitfalls and Promise of an Emergent Research Field”, *Ethnic and Racial Studies*, núm. 22, 1999, pp. 217-237.

<sup>18</sup> Wayne Cornelius *et al.*, *Controlling Immigration: A Global Perspective* California, Stanford University Press, 2004.

<sup>19</sup> El término “ilegal” se utiliza en este texto como crítica a las políticas migratorias de los Estados, que lo utilizan para clasificar y seleccionar a los seres humanos en función de las urgencias y las necesidades estatales.

### *Tensión entre los derechos de los Estados y de los individuos*

Las políticas migratorias también están traspasadas por la tensión entre los derechos estatales y los derechos humanos de las personas: por el derecho estatal, al ser la instancia que regula y controla las entradas, salidas, tránsito, asentamiento y expulsiones del territorio; y el derecho humano a la libre movilidad que toda persona debe poseer y disfrutar, tal y como se expresa en la Declaración Universal de Derechos Humanos. En ese contexto, avanza con singular fuerza la idea de comprender a las migraciones desde una perspectiva cosmopolita y de justicia global, y repensar las políticas migratorias desde un mundo con fronteras abiertas, con la puesta en marcha de mecanismos internacionales que reconozcan los derechos humanos de las personas, no de los ciudadanos.<sup>20</sup> Este reclamo, cada vez más mayoritario, es impulsado y sistematizado por la OIM, aunque opera más en el horizonte de lo normativo que en la práctica concreta de los Estados.<sup>21</sup>

### *Aparición y desarrollo de los estudios desde el Estado y su lógica gubernativa*

En interfase con los desarrollos y tensiones antes descritos, también se desarrollan análisis e investigaciones desde lo que se puede denominar “lógica gubernativa” o “acción gubernamental”. Una de las primeras y más sistemáticas investigaciones desde esta perspectiva teórico-analítica fue

<sup>20</sup> Sobre este tema tan relevante y que pone en evidencia la tensión de larga data entre los derechos de las personas y de los Estados, se pueden revisar los siguientes trabajos: Juan Carlos Velasco, “Fronteras abiertas, derechos humanos y justicia global”, *Arbor*, vol. 188, España, 2012, pp. 457-473; Elisabetta Di Castro, “Migración internacional y derechos fundamentales: España”, *Arbor*, vol. 188, 2012, pp. 503-511; Martha Nussbaum, *The Cosmopolitan tradition: a noble but flawed ideal*, Cambridge, Harvard University Press, 2019; Nivia Marina Brismat, “El Estado y el ‘otro’ en el siglo XXI: hacia una gobernanza con perspectiva cosmopolita y de justicia global”, *Veredas. Revista del pensamiento sociológico*, núm. 40, México, 2020, pp. 10-33.

<sup>21</sup> Respecto de la gobernanza de las migraciones, la OIM señala que el término “política migratoria” forma parte de la gobernanza de la migración, aunque no se tiene una definición única y precisa. En su *Glosario de Migración* de 2019, esta organización señala que la gobernanza de la migración incluye los “marcos conjuntos de normas jurídicas, leyes, reglamentos, políticas y tradiciones, así como de estructuras organizativas (subnacionales, nacionales, regionales e internacionales), y procesos pertinentes que regulan y determinan la actuación de los Estados en respuesta a la migración en todas sus formas, abordando los derechos y obligaciones, y fomentando la cooperación internacional”. OIM, *Glosario de Migración*, Suiza, OIM, 2019, pp. 103.

coordinada por el politólogo Tomas Hammar para el caso de los países de Europa Occidental a finales del siglo XX. En dicho estudio se toman en cuenta las políticas migratorias desde un punto de vista contextual, jurídico-legal, y desde el enfoque de políticas públicas y de la administración.<sup>22</sup>

Otros trabajos como los de Meyers, Andreas, y Bjerre, Helbling, Römer y Zobel, también incluyen en sus análisis de las políticas migratorias las reglas, el complejo decisional y las políticas gubernamentales.<sup>23</sup> Este “giro” hacia el análisis de las políticas migratorias desde los estudios del gobierno y sus lógicas coincide, y no casualmente, con la redimensionalización de las funciones del Estado y la administración desde finales de la década de 1980.

Teniendo como fuentes teórico-analíticas al gerencialismo,<sup>24</sup> corriente que nació con las investigaciones asociadas con la empresa privada y que rápidamente se extendió al sector público de la mano del paradigma “posburocrático” o de la nueva gestión pública;<sup>25</sup> a las teorías de la elección pública, que propugnaron que el Estado y su burocracia tenían fallas en la producción y asignación de los bienes públicos,<sup>26</sup> y al neoinstitucionalismo económico (NIE), que propuso una serie de modelos para el mejoramiento de la eficiencia con la disminución y control de las “fallas de mercado” y la incorporación del

<sup>22</sup> Tomas Hammar (ed.), *European immigration policy. A comparative study*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, pp. IX-X.

<sup>23</sup> Eytan Meyers, “Theories of International Immigration Policy. A Comparative Analysis”, *The International Migration Review*, vol. 34, núm. 4, 2000, pp. 1245-1282; P. Andreas, “Redrawing the Line: Borders and Security in the Twenty-First Century”, *International Security*, vol. 28, núm. 2, 2003, pp. 8-111; y Liv Bjerre *et al.*, “Conceptualizing and Measuring Immigration Policies: A Comparative Perspective”, *The International Migration Review*, vol. 49, 2014, pp. 555-600.

<sup>24</sup> Esta corriente de pensamiento nació de los estudios sobre la empresa privada y propone el liderazgo de la gerencia, la toma de decisiones ágiles y eficientes, y acentúa la centralidad del cliente, la productividad, la innovación, entre otros principios. La referencia fundamental es el libro *En busca de la excelencia*, de Thomas J. Peters y Robert H. Waterman, Jr., *In Search of Excellence: Lessons from America's Best-Run Companies*, Nueva York, Harper Collins Publishers, 1982. La filosofía, mecanismos e instrumentos del gerencialismo se trasladan a la administración pública con las reformas del Estado y la aparición de la Nueva Gestión Pública.

<sup>25</sup> Michael Barzelay, *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*, Berkeley, University of California Press; y David Arellano Gault, “Nueva gestión pública: ¿el meteorito que mató al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 23, Caracas, 2002, pp. 1-21.

<sup>26</sup> Véanse James Buchanan y Gordon Tullock, *El cálculo del consenso. Fundamentos lógicos de la democracia constitucional*, Barcelona, Planeta-De Agostini, 1962; y William A. Niskanen, *Bureaucracy and Public Economics*, Virginia, Edward Elgar Publishing, 1994.

concepto “institución” para comprender y explicar el intercambio humano,<sup>27</sup> el campo de estudios del gobierno y sus políticas, en la actualidad, discute temas como la eficacia y eficiencia de la gestión gubernamental, los alcances y límites de las reglas formales e informales (marcos institucionales) que presiden y regulan su funcionamiento, o las características de los diseños institucionales y de políticas públicas en las distintas áreas del Estado y su administración.

Algunos trabajos en el área de estudios de las migraciones internacionales articulan los análisis de las políticas migratorias desde esta perspectiva teórico-analítica. Ese es el caso de los trabajos del politólogo Peter Scholten, quien sistematiza el vínculo entre migración y gobierno a partir del análisis de políticas públicas.<sup>28</sup>

Desde esas posiciones teórico-conceptuales, en este trabajo se entiende el área de acción de las políticas migratorias internacionales como la suma de reglas formales e informales que seleccionan, regulan, controlan, expulsan, dan la acogida y gestionan en general a la población nacida o residente en un país, o a la extranjera que arriba por diversas razones y en modalidades diversas a los Estados. Adicionalmente, también se propone entender a las políticas migratorias de los Estados en tanto “tipos ideales” weberianos que permiten comprender un objeto social a partir de aquello que lo distingue y no es compartido por otros.<sup>29</sup> Ello puede facilitar la reconstrucción de la naturaleza y características de las políticas migratorias –y de los regímenes de políticas migratorias– de manera general y sintética, a la vez que de manera parsimoniosa y perfectible.

#### EL NACIMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS MODERNAS: EL PROBLEMA DEL ESTADO Y LA POBLACIÓN

Aunque las políticas migratorias modernas están vinculadas de manera inextricable con la aparición y evolución del Estado moderno, las acciones y mecanismos de identificación, regulación y control de la población nativa/residente y extranjera estaban presentes en los diversos órdenes sociopolíticos.

<sup>27</sup> Douglass North, *Institutions, institutional change and economic performance*, Oxford, Oxford University Press, 1990.

<sup>28</sup> Peter Scholten, “Migration and the Policy Sciences”, en Christine Inglis, Wei Li y Binod Khadria (eds.), *The SAGE Handbook of International Migration*, SAGE Publications, 2019.

<sup>29</sup> Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica 2004 [1922], pp. 16-18.

En el caso de Europa Occidental, cuna de lo que conocemos como la organización política más poderosa del mundo durante más de cinco mil años —el Estado moderno—,<sup>30</sup> las acciones e instrumentos para gestionar, identificar y registrar a la población, la de “adentro” y la de “afuera”, evolucionaron y se transformaron con el tiempo en función de las expresiones jurídicas, políticas, sociales, y de las tradiciones y valores de las diversas sociedades.

Para los griegos, la adscripción y pertenencia a la comunidad política, a la *polis*, se concebía como un vínculo filosófico-espiritual y de participación permanente de los ciudadanos en la vida pública, un derecho y deber destinado solamente a los hombres y descartaba a las mujeres, cuyo derecho de ciudadanía tenía que ser reconocido por la fratría de pertenencia del padre. Tampoco se reconocían los derechos de los niños, los esclavos y los metecos (extranjeros),<sup>31</sup> dando lugar a un sentido de ciudadanía y pertenencia excluyente y selectivo.<sup>32</sup>

Por su parte, la expansión territorial de Roma condujo a la integración y asimilación de una multiplicidad de territorios y pueblos. Ello generó nuevos mecanismos para pertenecer a la comunidad política, que transitó de criterios basados en la descendencia para obtener la ciudadanía romana a categorías más amplias y diversas con fundamento en el derecho. Ser ciudadano del Imperio, pertenencia reconocida con la frase *civis romanus sum*, devino en la identidad y símbolo político de la población en un dominio de 4.4 millones de km<sup>2</sup>. Así, se logró por vez primera la preeminencia de mecanismos jurídicos sobre criterios culturales o territoriales para pertenecer a una comunidad sociopolítica. Los mecanismos de atribución de la ciudadanía se ampliaron y diversificaron en el Imperio romano.<sup>33</sup>

Existe consenso sobre que el Imperio romano dio lugar a una “*communitas* y una *ecúmene mediterránea*”<sup>34</sup> con libertad de desplazamiento para los habitantes que pertenecían al Imperio. Sin embargo, aunque sus fronteras

<sup>30</sup> Charles Tilly, *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990*, Cambridge, Basil Blackwell, 1990.

<sup>31</sup> *Los metecos eran hombres libres, extranjeros de nacimiento, pero domiciliados en el Ática. No obstante, se les permitía trabajar en las ciudades-Estado y se les concedía la protección de la ley. Incluso, con la aquiescencia de un ciudadano podían ser inscritos en un registro, aunque tenían restricciones para poseer tierras o ser ciudadano.*

<sup>32</sup> Hannah Arendt, *¿Qué es la política?*, España, Paidós, 1997.

<sup>33</sup> Benito Aláez, “Nacionalidad y ciudadanía: una aproximación histórico-funcional”, *Revista Electrónica de Historia Constitucional*, núm. 6, 2005, pp. 29-76.

<sup>34</sup> Alejandro Bancalari, “La identificación de las personas en el alto Imperio Romano: problemática antigua y actual”, *Atenea*, núm. 517, 2018, p. 1.

eran sumamente porosas y su vigilancia heterogénea, existían restricciones y controles para la entrada de aquellos extranjeros considerados como bárbaros para los romanos. Los estudios sobre el tema ofrecen evidencias de la existencia de controles fronterizos, permisos y salvoconductos para acceder al territorio del Imperio, aunque no eran permanentes y diferían según las fronteras (“limes”). También se verifican objetos como sellos, anillos, vestimenta, y diversos documentos de identificación al interior o al exterior del Imperio para demostrar la identidad de las personas.<sup>35</sup>

La inclusión de personas pertenecientes a lugares y culturas disímiles en el orden sociopolítico del Imperio romano cayó en crisis con su desmoronamiento. La llegada del feudalismo implicó importantes restricciones a la movilidad a partir de las relaciones de vasallaje que se establecieron, pero también nacen y se desarrollan los registros de personas en las parroquias, en las ciudades, asociaciones y gremios. Además, comienza “la larga marcha” de formación –y enunciación– del Estado moderno con la aparición y legitimación del término en las ciudades italianas del Renacimiento.<sup>36</sup>

La formación “Estado” en su sentido moderno se configuró en los siglos subsiguientes a partir de procesos de concentración y jerarquización interna, complejización/diferenciación de las esferas de actividad y el reconocimiento de la soberanía en relación con otros Estados. El gobierno del Estado se logró por medio de tres dispositivos fundamentales: “la policía” a nivel interno, el ejército permanente y la diplomacia internacional.<sup>37</sup>

Como expresa uno de los principales exponentes de este cuerpo de conocimientos que posteriormente se reconocería como “administración pública”, la “policía” tuvo la particularidad de incluir y desarrollar todos aquellos medios que permitieran incrementar la fuerza del Estado a la par que mantener su buen orden.<sup>38</sup>

Teniendo la estadística como instrumento principal, la policía se organizó en una serie de oficinas que cumplían diferentes tareas: el orden público, la

<sup>35</sup> Claude Moatti y Wolfgang Kaiser, *Gens de passage en Méditerranée de l'Antiquité à l'époque moderne: procédures de contrôle et d'identification*, France, Maisonneuve & Larose, 2007.

<sup>36</sup> Ello se relacionó estrechamente con el redescubrimiento del derecho romano y la adopción de muchas de sus categorías jurídicas y políticas en las ciudades-Estado italianas. Véase Quentin Skinner, *El nacimiento del Estado*, Buenos Aires, Editorial Gorla, 2003.

<sup>37</sup> Michel Foucault, *Seguridad, territorio y población. Curso en el Collège de France*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2017.

<sup>38</sup> Johann Heinrich Gottlob Von Justi, *Elementos generales de la policía escritos por el Señor Juan Henrique Gottlobs de Jufti, consejero del rey de Inglaterra*, Barcelona, Eulalia Periferrer, impresora del Rey nuestro señor, 1784 <<http://bibliotecadigital.ilce.edu.mx/sites/csa/ciencia/contenido.html>>.

de la caridad, que se ocupaba de la población pobre; la del comercio; y la de la propiedad. Con esta institución se reconoce que los medios más relevantes del Estado son la población, el territorio y las riquezas. Así, el número de personas y sus actividades son centrales para la prosperidad del Estado.<sup>39</sup>

Aunque los trabajos de Foucault no trataron explícitamente el problema de la migración, posibilitan comprender estos procesos y su relación con los intereses económicos y políticos de los Estados modernos. Así, debido a las políticas de poblamiento y demanda de mano de obra hacia las regiones del planeta “descubiertas” por los europeos –América, Australia y Nueva Zelanda–, iniciaron importantes corrientes migratorias, algunas de éstas forzadas como fue el caso de los esclavos africanos al continente americano, y otras se componían de europeos pobres de diferentes países y lugares, que encontraron un nuevo camino en estas regiones.

Desde ese momento se generó un importante movimiento migratorio entre continentes y países que, con sus altas y bajas, no se ha detenido hasta la actualidad. Así, desde la década de 1950, además de los países que tradicionalmente acogían grandes volúmenes de población extranjera, se incorporaron antiguos países expulsores, como los pertenecientes a Europa Occidental, el Golfo Pérsico y Japón. Éstos, por lo general, admitieron a migrantes de las regiones del Sur (migración sur/norte) y, desde finales del siglo XX, a personas provenientes de Europa del Este (migración este/oeste). Actualmente, el fenómeno migratorio se transforma y diversifica, al grado de que ahora es un problema global donde participa la gran mayoría –si no la totalidad– de los países.

La idea de la población como activo y fuente de extracción de la riqueza del Estado, así como objetivo de su quehacer, ha devenido un “momento” decisivo en la comprensión, discurso y políticas hacia la población, la propia y la ajena. La fusión del Estado y las personas en un solo cuerpo sentó las bases de un tipo de adscripción que concentraría y unificaría las identidades individuales, familiares y locales: el Estado-nación. Con su advenimiento, tiene lugar la homogenización social y cultural en términos de un “nosotros”, los nacionales del Estado, y los “otros”, los extranjeros.<sup>40</sup>

Ello se ratifica y normaliza con la sofisticación de los procesos de identificación y registro. En plena Revolución Francesa, en 1792, aparecen las primeras “tecnologías” para identificar y controlar: se trató de las actas y

<sup>39</sup> Michel Foucault, *Seguridad, territorio y población. Curso en el Collège de France*, op. cit., p. 376.

<sup>40</sup> John Torpey, *The invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 14.

certificados de nacimiento, defunciones y matrimonios, como potestad del Estado, pero también como inauguración de los derechos civiles para todas las personas en el territorio. El 20 de septiembre de 1792, la asamblea legislativa de Francia adoptó un Decreto que regulaba el estado civil de los ciudadanos. También se reconoció la importancia de la firma personal, única para reconocer el nombre que se había dado a los individuos desde su nacimiento.<sup>41</sup>

En los siglos XIX y XX, con el desarrollo de las técnicas de identificación por retratos, huellas dactilares, fotografías y pasaportes, además de la sofisticación de los controles sobre el transporte, los Estados incrementaron el control de la población. Estas instancias lograron la pretensión al monopolio legítimo de la movilidad y son centrales para seleccionar a la población necesaria para sus objetivos y excluir a quienes no se avienen con ellos. En los últimos años, además, se amplifica de manera logarítmica la demanda de control sobre el territorio, las fronteras y las personas extranjeras como parte de los discursos y preocupaciones estatales alrededor de la “seguridad” y el “riesgo”.

Con ello se recurre cada vez más a la identificación con base en técnicas informáticas altamente sofisticadas y se opta, de manera creciente, por la externalización de la gestión migratoria a terceros países, casi siempre limítrofes y con menor desarrollo económico. Esta visión en relación con los no nacionales, y el compendio de “tecnologías” puestas en marcha para controlar y excluir, son centrales en la legislación y las políticas migratorias estatales e incluso supranacionales, donde se priorizan los intereses económicos y la seguridad sobre la defensa de los derechos humanos y de las personas desplazadas.<sup>42</sup>

Sin embargo, a pesar de las “tecnologías”, la sofisticación burocrática y los controles fronterizos, el movimiento de personas y las migraciones no sólo se mantienen, sino que se incrementan en el tiempo. Ante ello, los Estados responden sistemáticamente con soluciones restrictivas y excluyentes que, además de no ser la solución al problema, se constituyen en una traba insalvable para la realización de los derechos humanos de las personas.

<sup>41</sup> Gerard Noiriel, “The Identification of the Citizen: The Birth of Republican Civil Status in France”, en Jane Caplan y John Torpey (eds.), *Documenting Individual Identity: The Development of State Practices in the Modern World*, Princeton, Princeton University Press, 2018, pp. 16-28 <<https://doi.org/10.1515/9780691186856-fm>>.

<sup>42</sup> David Scott Fitzgerald, “Remote control of migration: theorising territoriality, shared coercion, and deterrence”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 46, núm. 1, 2004, pp. 4-22.

En ese contexto, se propone un modelo que, en diálogo con otras construcciones teórico-analíticas sobre el tema, considere varias dimensiones centrales para dar cuenta del accionar de las políticas migratorias y sus efectos en el mundo actual. Para ello, se examinan cuatro dimensiones centrales, aunque se plantea la necesidad de su perfectibilidad en contraste con las teorías y evidencias empíricas en el futuro.

Así, considerando las políticas migratorias desde la lógica gubernativa de los Estados y con la inclusión de elementos teórico-analíticos de la perspectiva neoinstitucionalista y el enfoque de políticas públicas, el debate sobre las “tecnologías del poder” para el control de la población, y los desarrollos sociológicos sobre las prácticas migratorias de los individuos, se proponen cuatro dimensiones de análisis en este estudio: las reglas (instituciones) que modelan el quehacer de los gobiernos respecto a la migración; las decisiones y acciones llevadas a cabo (o no) en relación con el tema migratorio (políticas); las “tecnologías” puestas en práctica en relación con la población extranjera y nacional; y los efectos/resultados de esta suma de regulaciones, mecanismos e instrumentos en la población objeto de su quehacer.

#### LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS DESDE LA LÓGICA GUBERNATIVA DE LOS ESTADOS

Este acápite presenta un modelo de análisis de las políticas migratorias a partir de la lógica gubernativa de los Estados. Para ello se postulan cuatro dimensiones centrales que aluden a los procesos, mecanismos, instrumentos y efectos del accionar de los Estados en la selección, regulación, control, acogida y expulsión de las personas inmigrantes, emigrantes o en tránsito.

*La primera de estas dimensiones, las reglas que modelan el quehacer de los gobiernos respecto a la migración*, alude a los marcos jurídico-legales formales y los mecanismos informales, que definen, regulan y pretenden controlar el movimiento de personas en el territorio. Por su capacidad heurística, la perspectiva neoinstitucionalista resulta fundamental en la delimitación de categorías e indicadores para dar cuenta de estos procesos.

El neoinstitucionalismo como enfoque teórico-analítico cruza de forma diferenciada diversas disciplinas sociales, especialmente la economía, la ciencia política, el enfoque de políticas públicas y la sociología. Se caracteriza por transformar los supuestos de la teoría económica neoclásica estándar para, desde una diversidad de miradas –y conceptos–, acentuar la validez heurística del concepto institución en las diversas esferas del orden social. Por ello, a pesar de su multiplicidad conceptual, es un lugar común a todo el enfoque la introducción de las instituciones como variables endógenas del análisis.

Creaciones humanas en el devenir histórico, las instituciones pueden clasificarse, como específica Douglass North, en tanto reglas formales e informales que tienden a perdurar a lo largo de grandes periodos.<sup>43</sup> Dentro de los constreñimientos formales se encuentran los marcos legales (constituciones, leyes, contratos), mientras que los informales incluyen las normas y valores socialmente aceptados y acatados por los actores sociales, o las prácticas político-administrativas, las rutinas, los acuerdos, entre otras acciones no formalizadas que definen las acciones en relación con un tema.

En ese contexto, los representantes del neoinstitucionalismo económico (NIE) sostienen que los seres humanos tienen limitaciones para almacenar, recibir, recuperar y procesar información sin errores. Además, son incapaces de expresar sus conocimientos y sentimientos mediante el uso de palabras, números o gráficas (racionalidad limitada).<sup>44</sup> La otra cara de la moneda de la racionalidad limitada es el contexto de complejidad e incertidumbre donde se toman las decisiones y se actúa. Para el NIE, el proceso de maximización de la utilidad individual debe realizarse en presencia de otros actores de los cuales se desconocen sus modelos subjetivos, y con los cuales se realizan transacciones que en muchos casos son anónimas, transespaciales y transtemporales.<sup>45</sup>

Así, el NIE describe cómo tienen lugar las relaciones de intercambio en el mundo imperfecto en que vivimos. Su reto más importante consiste en explicar/prescribir cuáles son –o deben ser– los diseños institucionales más eficientes; es decir, que se asemejen más a los principios de optimalidad en los que descansa el modelo ideal de intercambio de mercado.

Por su parte, el neoinstitucionalismo sociológico (NIS) encara el análisis del desempeño institucional y del comportamiento humano como respuesta a las concepciones del NIE. Se caracteriza por relajar los supuestos en que descansa esa perspectiva teórica y enriquecerlos con evidencias empíricas, las cuales acentúan los límites de la acción institucional y también el carácter ambiguo y práctico en que los individuos toman las decisiones.

Simon, uno de los autores más representativos de la corriente neoinstitucionalista en general y de la sociológica en particular, considera que las instituciones, aunque imprescindibles para comprender la lógica de las diversas

<sup>43</sup> Douglass North, *Institutions, institutional change and economic performance*, Oxford: Oxford University Press, 1990.

<sup>44</sup> Oliver Williamson, *Mercados y jerarquías: su análisis e implicaciones antitrust*, México, Fondo de Cultura Económica, 1991, pp. 38-55.

<sup>45</sup> Douglass North, *Institutions, institutional change and economic...*, *op. cit.*, p. 117.

esferas de la acción humana, no son “superhéroes”, sino “simples héroes”.<sup>46</sup> En la medida en que son creaciones humanas, llevan el sello de las limitaciones de su acción. Esta línea de pensamiento es radicalizada por James March y Johan Olsen quienes definen, además, que la toma de decisiones supone falta de tiempo, capacidad e información, y la realizan sujetos mal informados, inseguros respecto a sus intereses, e incluso vacilantes entre dos objetivos contradictorios. De hecho, es en el mismo proceso de toma de decisiones en el cual los sujetos establecen generalmente sus preferencias (teoría de la ambigüedad).<sup>47</sup>

En ese contexto, las instituciones se relacionan más con una lógica de lo adecuado que con la eficiencia: son un conjunto de reglas y rutinas relacionadas entre sí, que definen adecuadamente las acciones en términos de las relaciones entre las funciones y las situaciones, y esto vale tanto para la toma de decisiones políticas como para las que se realizan en las instancias administrativas. Debido a ello, los procesos de decisión y ejecución de las políticas devienen “rituales sacros”, ligados a las preocupaciones simbólicas de la política y la sociedad. Así, al otorgarle importancia a la función de las instituciones como conformadoras de sentido, cobra centralidad en el análisis la fuerza ordenadora de los símbolos, rituales, ceremonias, relatos y dramatizaciones de la vida política que configuran los comportamientos y las prácticas al interior de esa esfera.

Desde estas perspectivas teóricas, el análisis institucional puede contribuir a comprender y analizar los procesos decisionales, las reglas formales y sus características, al igual que las rutinas y códigos informales que cobran vida en el orden jurídico y en las organizaciones e instancias que se derivan de éstas, elementos que pueden ser de gran utilidad para reconstruir el proceso decisional y las reglas formales e informales que modelan las políticas migratorias de un Estado.

*La segunda dimensión del análisis, la concerniente a las acciones llevadas a cabo (o no) en relación con el tema migratorio, puede ser visualizada y operacionalizada a partir del enfoque de políticas públicas, herramienta poderosa para el estudio de las políticas que ponen en marcha los gobiernos alrededor de este tema. El enfoque de políticas públicas se origina en Estados Unidos con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial. Se enmarca en la*

<sup>46</sup> Herbert Simon, *Naturaleza y límites de la razón humana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

<sup>47</sup> James March y Johan Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, pp. 62-63.

concepción de que el gobierno es la entidad administradora de lo público y sus problemas. Con ello, su padre fundador, Harold Lasswell, pretendió dar respuesta “a la fragmentación de las ciencias sociales y la necesidad de mayor conocimiento de las decisiones públicas por parte del gobierno”.<sup>48</sup> En ese sentido, suponen un conjunto de disciplinas y marcos analíticos que se encargan de explicar los procesos de formulación y ejecución de las políticas, así como de brindar interpretaciones pertinentes a sus problemas en un determinado momento.

El enfoque de políticas públicas, a lo largo de más de 50 años, se enriquece y desarrolla desde la diversidad y la multidisciplinariedad. Además, la comprensión del objeto que le es propio, las decisiones y acciones del gobierno para solucionar cuestiones, también evoluciona y se transforma con las nociones de lo que se considera “gobierno”, sus funciones en la totalidad social, y la propia noción de orden sociopolítico.

Aunque no siempre siguen un proceso secuencial, se admite generalmente que las políticas involucran una serie de procesos donde intervienen diferentes actores, procesos decisorios y niveles de acción. Existen numerosas formulaciones y definiciones de las etapas o “momentos” que conforman las políticas públicas, pero todas incluyen las siguientes: la aparición de un asunto en la agenda pública y su selección y jerarquización en la agenda de gobierno (proceso de definición de la agenda), su ulterior definición de acuerdo con sus causas y posibles cursos de acción (definición del problema de la política), la propuesta de solución (diseño de la política), la fase de implementación de tales soluciones y, finalmente, su evaluación con el objetivo de mejorar, terminar o continuar dicha política (fase de evaluación).<sup>49</sup>

A pesar de que las acciones gubernamentales raramente poseen tal congruencia procesual, la noción de proceso de políticas es de gran utilidad desde un punto de vista heurístico, esto es, para ordenar y analizar la diversidad de decisiones, actores, esquemas, modelos, perspectivas teóricas y procesos involucrados en las acciones gubernamentales. Su objetivo principal consiste en obtener/mejorar la eficiencia y eficacia de las acciones gubernamentales, aunque también permite comprenderlas y explicarlas. En el caso específico de las políticas migratorias, el enfoque de políticas públicas puede contribuir a reconstruir las causas de su aparición y principales características y, con

<sup>48</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, p. 39.

<sup>49</sup> *Idem.*

ello, inscribir el análisis en una visión más enriquecedora de las lógicas y procesos gubernamentales que las modelan.<sup>50</sup>

*El tercer “momento” del modelo que se propone, aunque muy relacionado con lo anterior, merece distinguirse porque mediante las “tecnologías” el poder del Estado sobre las personas se hace evidente y cotidiano.* De hondo carácter foucaultiano, esta noción hace alusión a que la maquinaria gubernamental está presente en “micropoderes”, es decir, en virtud de técnicas mínimas, pequeñas, que disciplinan los cuerpos y la voluntad.<sup>51</sup> Para el examen de las regulaciones de los movimientos migratorios, y en general de los controles estatales sobre la población que cruza fronteras, ello implica examinar la suma de leyes, reglamentos, disposiciones, documentos, técnicas que regulan/restringen el acceso, determinan la expulsión, y limitan la vida de las personas en los territorios de los Estados.

Por último, se toman en cuenta *las prácticas de las personas*, tanto las que llegan, las que salen o las que se encuentran en tránsito en el territorio del Estado. Con ello, por una parte, se espera analizar los efectos de las acciones de los gobiernos en relación con las personas en movimiento pero, también, cómo ellas son capaces de ajustarse, sortear, transgredir o ignorar las regulaciones migratorias de los Estados, como se ha puesto en evidencia por las dificultades para contener a los contingentes de migrantes que llegan a las fronteras terrestres, aéreas o marítimas de los Estados, y la capacidad de las personas para desplegar un complejo de tácticas y estrategias para mejorar sus condiciones de vida.

Considerando los “momentos analíticos” antes descritos, en el Cuadro 1 se sintetizan las dimensiones, y algunas categorías e indicadores para comprender, analizar y comparar la lógica gubernativa de los Estados en relación con la población: los que inmigran, emigran o se encuentran en tránsito.

## CONCLUSIONES

El objetivo de este trabajo fue contextualizar, discutir y proponer un modelo para la comprensión, análisis y comparación de las políticas migratorias considerando la lógica gubernamental; esto es, las reglas formales e informales de su marco institucional, y las políticas y tecnologías puestas en marcha en el plano inmigratorio, emigratorio y hacia la población en tránsito.

<sup>50</sup> Wayne Parsons, *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, Flacso México/Miño y Dávila, 2007.

<sup>51</sup> Michel Foucault, *Microfísica del poder*, España, Ediciones de la Piqueta, 1980.

CUADRO 1

*Modelo: "Las políticas migratorias desde la lógica gubernativa"*

Política inmigratoria	Política emigratoria	Política hacia la población en tránsito
LAS REGLAS (INSTITUCIONES) QUE MODELAN EL QUEHACER DE LOS GOBIERNOS RESPECTO DE LA MIGRACIÓN		
Definición del inmigrante y del extranjero en el marco institucional formal, derechos y deberes de los migrantes y los extranjeros en las reglas formales: constitución, leyes y reglamentos migratorios, de refugio, para la población desplazada, etcétera).	Definición del emigrante en el marco institucional formal, derechos y deberes de los nacionales en la constitución, leyes y reglamentos.	Definición de las personas en tránsito en el marco institucional formal, derechos y deberes de las personas en tránsito en las reglas formales: constitución, leyes y reglamentos migratorios, etcétera).
Usos y costumbres, o reglas informales en la gestión de los extranjeros, los inmigrantes, los solicitantes de refugio, desplazados, etcétera.	Políticas de protección y acogida en relación con la población del territorio que emigra, es desplazada a otros Estados, etcétera.	Usos y costumbres, o reglas informales en la gestión de las personas en situación de tránsito.
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN RELACIÓN CON LA MIGRACIÓN		
Política o conjunto de políticas hacia la inmigración: problema, diseño e implementación de la política o políticas, resultados fundamentales.	Política o conjunto de políticas hacia la emigración: problema, diseño e implementación de la política o políticas emigratorias, resultados fundamentales.	Política o conjunto de políticas hacia la población en tránsito: problema, diseño e implementación de la política o políticas, y resultados fundamentales.
"TECNOLOGÍAS" DE LA POLÍTICA		
Leyes, documentos y técnicas de identificación y registro, estrategias de externalización de la gestión migratoria, expulsiones, etcétera, hacia la población extranjera.	Documentos y técnicas de identificación y registro hacia la población nativa o residente.	Leyes, documentos y técnicas de identificación y registro, estrategias de externalización de la gestión migratoria, expulsiones, etcétera, hacia la población en tránsito.
EFECTOS/RESULTADOS DE LAS REGLAS Y POLÍTICAS EN RELACIÓN CON LA POBLACIÓN INMIGRANTE, EMIGRANTE O EN TRÁNSITO		
Objetivos esperados y resultados obtenidos.	Objetivos esperados y resultados obtenidos.	Objetivos esperados y resultados obtenidos.
Prácticas de la población en interacción con el marco institucional y las políticas. Tácticas y estrategias de la población migrante.	Prácticas de la población en interacción con el marco institucional y las políticas. Tácticas y estrategias de la población emigrante.	Prácticas de la población en interacción con el marco institucional y las políticas. Tácticas y estrategias de la población en tránsito.

Ante la presencia de persistentes, y cada vez más copiosas y diversificadas corrientes migratorias en el mundo actual, que se acompañan de posiciones más restrictivas por parte de los Estados, en este trabajo se estudia el problema a partir de tres “momentos analíticos”: con la reconstrucción de las nociones y conceptos más importantes sobre lo que se entiende por política migratoria, y las principales tensiones y vacíos en ese ámbito; a partir del análisis socio-histórico de los instrumentos, controles, y regulaciones en materia del movimiento de población y su relación con el Estado moderno; y por último, con la propuesta de un modelo de análisis de las políticas migratorias centrado en la lógica gubernativa o gubernamental que enfatiza el estudio de su marco institucional (reglas formales e informales), las políticas y “tecnologías” puestas en marcha, y los resultados/efectos de estas regulaciones, marcos y acciones en relación con la población objeto de su quehacer.

Con ello se espera contribuir a la discusión y debate de la lógica de las migraciones de nuestro tiempo, y al lugar que ocupan las políticas migratorias en un mundo donde los movimientos de población desbordan y pone en tela de juicio la actuación de los Estados, con los consiguientes dilemas éticos al decidir llevar adelante acciones y políticas que contravienen en muchas ocasiones los derechos fundamentales de inmigrantes, emigrantes y personas en tránsito.