

**El *wicked problem* de la migración:  
narrativas y diseños de la política migratoria  
en Estados Unidos, 1990-2020**

***The wicked problem of migration:  
narratives and designs of immigration policy  
in the United States 1990-2020***

SUGHEI VILLA SÁNCHEZ

Universidad Anáhuac México, Facultad de Derecho, México

[sughei.villas@anahuac.mx](mailto:sughei.villas@anahuac.mx)

<https://orcid.org/0000-0003-3233-4024>

Recibido: 23/06/2022

Aceptado: 04/11/2022

<https://doi.org/10.36105/iut.2022n36.06>

## RESUMEN

Desde el análisis de políticas públicas, este trabajo explora el papel que juegan las narrativas sociales en la definición de un problema público altamente complejo (*wicked problem*), el de la migración en Estados Unidos. La forma en cómo se ha definido el problema de la migración en las últimas tres décadas en ese país, ha condicionado los procesos de formulación de la política migratoria, la cual ha adquirido tintes de sellamiento y *securitización* de la frontera México-Estados Unidos. Las narrativas que se han construido sobre los migrantes hispanos, criminalizándolos y haciendo de ellos la representación de sujetos peligrosos, han condicionado las respuestas gubernamentales de políticas de migración; a la vez que también se han construido narrativas deliberadamente, con la intención de legitimar socialmente un diseño dado de una política migratoria.

**Palabras clave:** migración, narrativas, problemas perversos, política migratoria.

## ABSTRACT

*Based on a public policy analysis, this paper explores social narratives role in the construction of United States migration highly complex public problem (wicked problem). The way migration problem has been defined last three decades in that country has conditioned migration policy formulation processes, which has acquired sealing and securitizing characteristics of the Mexico-United States border. Narratives built about Hispanic migrants, criminalizing them and the embodiment of dangerous subjects, have conditioned government migration policies. At the same time, narratives have also been deliberately constructed for socially legitimizing a specific policy design.*

**Keywords:** migration, narratives, wicked problem, migration policy.

## Introducción

En la actualidad, los estados democráticos articulan sus respuestas a problemas públicos a través de políticas públicas, siendo estas, las acciones que dominan el escenario de las intervenciones gubernamentales para solucionar los problemas que demanda una sociedad. Por ello, resulta imperativo conocerlas y explorar los formatos que guardan dichas políticas en la atención de problemas públicos y, particularmente, en la atención de aquellos que presentan una difícil solubilidad, esto es, los que son complejos o perversos, denominados en la literatura como *wicked problems*.

Dentro de la lista de problemas públicos perversos, aparece la migración internacional que, de manera persistente, se coloca en las agendas prioritarias de los gobiernos nacionales y en las agendas de las relaciones bilaterales entre países. Este es un problema añejo y multifacético que involucra una serie de factores y de actores, dando lugar un complejo esquema de redes de personas, bienes, dinero, información, valores y cosmovisiones, haciendo de este, uno de los asuntos más complejos que desafían a los gobiernos.

La estimación más reciente de la Organización Internacional para las Migraciones sostiene que, en 2020 existían en el mundo aproximadamente 281 millones de migrantes internacionales.<sup>1</sup> Estos habrán tenido

---

<sup>1</sup> Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *World Migration Report 2022*, 2021, pp. 540. <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022>

diferentes motivos para partir de sus países de origen y representarán oportunidades para los países de acogida. Sin embargo, a la vez que representarán oportunidades, someterán también a los países de acogida, a presiones múltiples. Analizar, tratar y problematizar las migraciones, resulta así, un imperativo para diversas disciplinas como las relaciones internacionales, el derecho, los estudios culturales, la sociología, las ciencias de la comunicación, la sociología, la economía, las políticas públicas, la demografía, entre otras.

Este trabajo ofrece una mirada de la migración, utilizando elementos y categorías analíticas desde el análisis de políticas públicas para comprender los procesos de formulación de políticas migratorias a partir de la definición de un problema público. El objetivo central que se propone es contribuir a la comprensión de los procesos de formulación de la política migratoria en Estados Unidos, analizando el papel dual que desempeñan las narrativas en la construcción de problemas públicos. Para ello, se concibe en este texto que la relación que existe entre las narrativas sociales y los diseños de políticas públicas se da en dos direcciones: las políticas públicas son consideradas una expresión de las narrativas sociales, un reflejo de ellas; mientras que también se construye una narrativa ex profeso para legitimar socialmente el diseño de una política pública que se quiere poner en ejecución.

Las narrativas que se han construido sobre el problema público de la migración, esto es, las razones que la originan y sobre los efectos que los migrantes tienen en los países de acogida, conformarán una cosmovisión sobre ella y condicionarán los diseños de la política migratoria. De ahí que, durante la segunda mitad del siglo pasado, esta política en Estados Unidos haya presentado diferentes diseños, relacionados con objetivos de desarrollo económico, de reunificación familiar o de seguridad nacional. En función de las narrativas sociales dominantes, la política migratoria se ha apoyado —y algunas veces, construido, con una intención previa—<sup>2</sup> en narrativas en donde los migrantes han representado fuerza de trabajo que son el motor de la economía o donde son vistos como la otredad peligrosa.

El texto inicia abordando una discusión general sobre el lugar que ocupan los problemas públicos en el análisis de políticas públicas, centrándose en particular en el concepto de *wicked problem*, donde la

---

<sup>2</sup> Como ejemplo, la política migratoria que puso en el centro el programa de trabajadores temporales de 1942-1964, conocido como Programa Bracero, que inauguró una nueva forma de concebir al migrante mexicano, como un sujeto digno de derechos y como aquella fuerza de trabajo que dinamizaba el campo en Norteamérica.

migración internacional es concebida con esta naturaleza de problema público. Este primer apartado ofrece al lector las coordenadas analíticas que ordenan este ensayo, presentando los argumentos de por qué la migración es considerada un problema complejo y describiendo el esquema de gobernanza migratoria que descansa en tres grandes nodos en una red de interacciones.

Mientras que un segundo apartado, discute las lógicas administrativas a través de las cuales se intenta dar solución a este tipo de problemas *wicked*. El argumento central que se presenta en esta sección es que estos problemas complejos suelen ser abordados desde una racionalidad administrativa propia de la nueva gestión pública, que actúa bajo una lógica ultra especializada y sobre simplificada, por lo que abordar los problemas desde esta perspectiva, presenta serias limitaciones para su solución.

Finalmente, un tercer apartado, discute el nodo doméstico de la gobernanza de la migración, que descansa en el carácter endógeno del fenómeno, destacando la relación que se establece entre las narrativas y los diseños de políticas públicas en materia de migración en Estados Unidos. En él se explora la narrativa que ha construido la imagen del inmigrante hispano en Estados Unidos, esto es, las representaciones y estereotipos culturales que han impactado sobre la otredad del migrante latino. Es en este apartado donde se analiza cómo la construcción del arquetipo del inmigrante latino como una amenaza para la sociedad norteamericana, ha tenido una correlación con la formulación de una política migratoria de *securitización* y de sellamiento de fronteras, criminalizando el problema de la migración internacional.

### Problemas públicos y *wicked problems*

El punto de partida del análisis de políticas públicas tiene por base la definición de los problemas públicos. Una opinión compartida en la literatura,<sup>3</sup> es que uno de los objetivos centrales de una política pública

---

<sup>3</sup> Subirats, Knoepfel Larrue y Varone señalan que el análisis de políticas públicas “debe de reconstruir el proceso de una política pública viéndola como un conjunto de decisiones tomadas y de acciones emprendidas por una serie de actores (...), orientadas hacia la solución de un problema público claramente delimitado.”; sosteniendo que “Toda política pública apunta a la resolución de un problema público reconocido como tal en la agenda gubernamental”. Cf. SUBIRATS, Joan *et al.*, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Madrid, Ariel, 2008, pp. 11, 33-35. En un sentido diferente, otros autores si bien reconocen la importancia de la orientación hacia los problemas, observarán que no siempre implicarán resolverlos. Para Roth, un aspecto destacado en los estudios sobre políticas públicas tiene que ver con el interés por comprender las políticas como un producto de la actividad política donde si bien la orientación hacia los

es la orientación hacia aquellos problemas públicos que han sido reconocido en las agendas sistémica y gubernamental.

La definición de un problema público es un proceso político y social, en donde intervienen, entre otros, factores como: actores, recursos, mecanismos propulsores y de filtro, que han dado lugar a un abordaje teórico amplio dentro de los estudios de políticas públicas. Así, se ha desarrollado una vasta producción bibliográfica sobre los procesos de definición de los problemas públicos y sobre la forma en cómo estos problemas acceden a la agenda gubernamental.<sup>4</sup>

Dentro de los actores, es posible identificar actores individuales o colectivos, públicos o privados, quienes toman conciencia sobre la existencia de una situación problema que merece la pena ser atendida. En los momentos iniciales en los que surge una percepción generalizada

---

problemas es un rasgo distintivo de ellas, no siempre esta motivación garantizará que los problemas sean atendidos. El trabajo de este presenta una revisión por varias propuestas teóricas, donde sostiene que “Las autoridades pueden aceptar el hecho de tratar el problema, es decir, reconocer y legitimar su existencia inscribiéndolo en la agenda pública- o, por el contrario, rechazarlo. (...) Si las autoridades reconocen la existencia del problema no quiere decir que lo puedan o que lo piensen solucionar”. También sostiene que una preocupación central de las políticas públicas es conocer por qué en algún momento y a través de qué mecanismos un problema se vuelve merecedor de atención de los gobiernos y los obliga a intervenir. Véase, ROTH, André-Noël, *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2014, pp. 69, 57. Mientras que para un recorrido panorámico sobre las perspectivas teóricas más destacadas que existen sobre los problemas públicos, véase PARSONS, Wayne, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Argentina, FLACSO México/ Miño y Dávila, 2007, pp. 117-184.

<sup>4</sup> El trabajo pionero de Bárbara Nelson “La formación de una agenda: el caso del maltrato a los niños”, publicado originalmente en 1978, llamó poderosamente la atención sobre el papel que juega el proceso de definición (“etiquetación”) del problema para determinar el tipo de atención de la que se harán merecedores los problemas públicos. Analizando el caso del maltrato infantil en Estados Unidos, explica cómo se produjeron los procesos de formación de agenda entre los actores legislativos (legislaturas) el contexto de un ambiente político de preocupación por temas de justicia social facilitó su acceso a la agenda gubernamental, transformando el problema de maltrato a los niños de una preocupación centrada en los círculos de la caridad privada hasta trascender a una preocupación como un asunto público del bienestar social, en donde el gobierno tuvo que responsabilizarse de su atención. Cf. NELSON, Barbara, “La formación de una agenda”, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, pp. 105-135.

Otro texto que ofrece coordenadas analíticas para comprender los procesos de construcción de los problemas públicos es el de Elder y Cobb en “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos” cuya publicación original data de 1984. En este texto los autores exploran el proceso de formación de la agenda de atención gubernamental de los ancianos, donde sostienen que los problemas públicos son construcciones sociales que reflejan concepciones sobre la realidad, cuyo proceso de definición afectará las decisiones futuras sobre ellos. En este trabajo, muestran los efectos que tiene el proceso estructuración social de un problema público para llamar la atención del gobierno como asunto de interés público y para condicionar también la posible solución de este. Véase ELDER, Charles, COBB, Roger, “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”, AGUILAR, Luis, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, pp. 77, 78.

sobre una situación problemática (la contaminación del aire en las ciudades, la criminalidad, la seguridad vial, etcétera), no existe un consenso sobre las causas que lo originan y, por tanto, tampoco se ha logrado una definición común sobre el mismo, que sea aceptada por todos los grupos sociales interesados en el problema. Por ello, cada actor pondrá en marcha recursos de poder para posicionar su definición sobre el problema, buscando “etiquetarlo” según sus propios intereses.<sup>5</sup> Y en la búsqueda por imponer su definición sobre el problema, echarán mano de recursos múltiples como presión mediática, prestigio, dinero para tratar de influir en la forma en cómo se definirá el problema en tanto las causas que lo originan y las soluciones posibles para el mismo.

El proceso mediante el cual se define un problema público no resulta una cuestión menor, pues la forma en cómo son concebidos y etiquetados los problemas, condicionarán también las soluciones que se tomarán sobre ellos. De tal manera que resulte relevante comprender que no existe neutralidad en la forma en cómo se definen los problemas públicos y su solución, pues toda decisión de política pública dará lugar a un agregado de ganadores y de perdedores.

Ahora bien, si de manera general la definición de los problemas públicos presenta estas características complejas, es importante señalar que en el mundo de problemas públicos que son abordados por las administraciones públicas, existen una categoría particular de problemas que representan los mayores desafíos para los gobiernos.

En la literatura especializada sobre problemas públicos, se ha acuñado el término *wicked problems* (traducidos al castellano como problemas malditos o perversos) para caracterizar un tipo de problemas que presentan rasgos particulares en cuanto su grado de complejidad por: su multidimensionalidad, la incertidumbre sobre sus causas y sus efectos, el número de actores y de organizaciones que están involucrados, la velocidad con la que pueden mutar, el grado de disenso entre los actores interesados, la circularidad causal que la resistencia para ser solucionados.<sup>6</sup> Estos problemas perversos se presentan en la

---

<sup>5</sup> El proceso de “etiquetación” o *labeling* consiste en la manera en cómo se define un problema público que involucra tres dimensiones: a) la naturaleza del problema, que se relaciona con las respuestas afectivas que este despierte, pudiendo así resultar controversiales o consensuales, b) su caracterización, que podrá ser científica/técnica cuando sea relativo a cosas o social, cuando sea relativo a personas y c) el nivel que rodee a decisión, que será interna o internacional. Para una comprensión más profunda sobre el concepto de “etiquetación” del problema, consúltese la discusión que realiza Nelson sobre el “*labeling*” en la construcción de la agenda sobre el maltrato a los niños. NELSON, Barbara, *op. cit.*, pp. 113-125.

<sup>6</sup> Horst Ritter y Melvin Webber fueron los primeros en referirse al concepto de *wicked problems* para caracterizar a un tipo de problemas que presentaban una estructura compleja y confusa.

forma de un sistema de problemas, exhibiendo situaciones que desafían las capacidades administrativas.

Para Head y Alford,<sup>7</sup> los problemas perversos presentan tres dimensiones clave, en tanto complejidad, diversidad e incertidumbre, apareciendo a la manera de un sistema de problemas, donde no presentan un comportamiento lineal en cuanto causas y efectos, sino una interrelación circular entre ellos y con otros problemas del sistema social, donde un problema se presenta como una causa o síntoma de otro. Esta interrelación entre problemas, que presentan como rasgos característicos los problemas perversos, dificultarán que exista una formulación única sobre ellos y una solución definitiva sobre ellos.<sup>8</sup> Dentro de los problemas públicos perversos destacan, la migración, el cambio climático, el crimen internacional, la pobreza y el terrorismo.

Caracterizar a la migración en su condición de problema perverso, exige de un esfuerzo también por posicionar el problema público en función de sus coordenadas regionales, donde se presentarán estructuras, actores e interacciones particulares según el contexto que se observe.<sup>9</sup>

---

Véase RITTER, HORST, WEBBER, Melvin, "Dilemmas in General Theory of Planning", *Policy Sciences*, vol. 4, núm. 2, 1973, p., 160. Sobre los dilemas que representan los problemas perversos para los gobiernos, consúltese CLARKE, Michael, STEWART, John, *Handling the Wicked Issues: A Challenge for Government*, Birmingham, University of Birmingham, Institute of Local Government Studies, 1997. Mientras que la obra colectiva de Ferlie *et al.* ofrece una mirada empírica de los problemas perversos poniendo el foco de atención en el impacto del cambio organizacional a través del análisis del Servicio Nacional de Salud en Reino Unido. Cf. FERLIE, Ewan *et al.*, "Public Policy Networks and wicked problems: nascent solution?", *Public Administration*, vol. 89, núm. 2, 2011, pp. 307-324. Otra obra aplicada al análisis de un problema complejo es la de Mónica Naime, quien explora el problema de la desaparición forzada en México; en este trabajo empírico discute la forma en cómo las administraciones públicas abordan los problemas complejos. Si se desea conocer con mayor detalle la obra, consúltese NAIME, Mónica, "Defining wicked problems for public policy: The case of Mexico's disappearances", *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, INAP, núm. 23, mayo-octubre, 2020, pp. 64-80. Si bien resulta cada vez más creciente la producción bibliográfica en inglés sobre los problemas públicos, los trabajos sobre los problemas perversos en castellano son escasos aún. En este sentido, destaca el trabajo colectivo de BRUGUÉ, Quim *et al.*, "¿Inteligencia administrativa para abordar problemas malditos? El caso de las comisiones interdepartamentales", *Gestión y Política Pública*, vol. xxiv, núm. 1, México, 2015, pp. 85-130.

<sup>7</sup> Head y Alford exploran las características de los problemas públicos a través de estas dimensiones, con el propósito de abordar las implicaciones que tiene los problemas perversos en las organizaciones públicas. Cf. HEAD, Brian, ALFORD, Jonh, *Wicked problems: Implications for Public Policy and Management*, *Administration & Society*, vol. 47, núm. 6, 2015, p. 716-718.

<sup>8</sup> NAIME, Mónica, *op. cit.*, pp. 71-72. Véase también AGUILAR, Luis, "Estudio introductorio", en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, pp. 55-56.

<sup>9</sup> Según los contextos regionales, la migración del África Subsahariana hacia Europa Continental, de los países de Euro-Asia hacia Europa, de Centroamérica hacia Estados Unidos, observará una dinámica particular.

En tanto *wicked problem*, la migración presenta dimensiones múltiples, ya sea por el número de actores que involucra (*stakeholders*), las fallas estructurales de las regiones expulsoras de migrantes, las tensiones que enfrentan las regiones receptoras para incorporar a nuevos individuos a sus sociedades o por las narrativas que se construyen a su alrededor. Así, presenta causas multidimensionales, la participación de múltiples actores legales e ilegales con objetivos diversos y con recursos de poder variados, diásporas complejas, marcos normativos, andamiajes institucionales e instrumentos de política pública múltiples.

Las condiciones que hacen de la migración un *wicked* obligan a brindarle respuesta desde estructuras y procesos complejos. Por ello, gestionar las interacciones entre los actores involucrados, los diálogos y los procesos deliberativos entre ellos, las narrativas que se construyen alrededor de la concepción de los problemas y los programas y políticas públicas que surgen como respuestas a los mismos, requiere necesariamente de un esquema de gobernanza. Los formatos de redes, propios de la gobernanza, son los que presentan una mejor oportunidad para abordar el problema y su solución.

Hoy la migración internacional se gestiona a través de redes de interacciones en un esquema de gobernanza global. El primero en llamar la atención sobre la existencia de una gobernanza global de la migración ha sido Betts,<sup>10</sup> quien sostiene que esta gobernanza que cobra varias formas como normas, reglas, principios normativos, toma de decisiones, programas y políticas, que rigen la conducta entre los Estados y otros actores transnacionales.<sup>11</sup> Lo que hace global a la gobernanza no es el nivel, sino el hecho de que estos procesos constriñen la conducta de los Estados y actores transnacionales en una esfera global.

El sistema de Naciones Unidas realiza un papel central en la gobernanza de la migración internacional cumpliendo cuatro funciones:<sup>12</sup> i) Una acción normativa y de supervisión, realizada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)

---

<sup>10</sup> BETTS, Alexander, *Global Migration Governance*, Londres, Oxford University Press, 2011, p. 4.

<sup>11</sup> BETTS advierte que la gobernanza global de la migración debe de considerar tanto los elementos formales como los informales que surgen en las interacciones entre los Estados y con otros actores no estatales. De hecho, señala que, si bien existe una institucional formal que regula la cooperación entre los Estados, este marco multilateral resulta limitado en cuanto funciones, capacidad normativa y de supervisión, por lo que es necesario considerar a los formatos *ad hoc* que surgen de manera informal entre los Estados para regular áreas específicas de interés. *Ibidem*, p. 2.

<sup>12</sup> Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OACDH) *Migración, derechos humanos y gobernanza*, Nueva York, ONU/OIT, Manual para parlamentarios No. 24, 2015, pp. 168-165.

y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) quienes se convierten en las autoridades institucionales encargadas de supervisar que los Estados ejecuten sus obligaciones con base en el Derecho Internacional. ii) Una función de asistencia técnica, en donde varias instituciones y organizaciones proveen apoyo para la creación de capacidades institucionales a través de figuras de asesoría. iii) Una plataforma para el diálogo y la cooperación con los Foros para el diálogo para compartir buenas prácticas e ideas, donde destacan el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo con los procesos de consulta de Organizaciones de la Sociedad Civil y representantes Gubernamentales, el Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo, la Conferencia sobre Migración y Desarrollo, así como el Grupo Global sobre Migración, que involucra esfuerzos interinstitucionales de la ONU, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Banco Mundial y la OIM. iv) Creación de acervos de conocimiento sobre la migración y la disponibilidad de indicadores, esto permite incrementar la capacidad de conocimiento sobre el problema, la interacciones entre conocimientos y el intercambio de expertos, contribuye en general a mejorar el conocimiento que se tiene sobre el problema, a la vez que permite un avance analítico sobre las concepciones de la migración; involucra el esfuerzo de diversos organismos y entidades como el Grupo de Trabajo del Grupo Global sobre Migración y la generación de repositorios de información y de indicadores.

En general, el esquema institucional y de mecanismos de interacción juegan un papel de facilitación política, porque permite identificar áreas de interés mutuo para establecer una visión de colaboración y de coordinación. Las organizaciones internacionales establecen temas estratégicos para conformar una agenda común global y acuerdan compromisos para darle cumplimiento a la misma, dando lugar a un marco de respuesta integral para temas de interés común.

Ahora bien, la gobernanza de la migración cobra varias formas (normas, reglas, principios, mecanismos, decisiones, programas, políticas, narrativas) y tiene un formato dominante de interacción a manera de una red. En esta estructura reticular se presentan diferentes nodos, donde es posible considerar tres de ellos: un nodo como marco normativo e institucional internacional, un nodo como marco de acción (instrumentos y plataformas que facilitan el diálogo político multilateral y la construcción de estrategias y compromisos) entre países y un nodo doméstico que gestiona la migración desde la endogeneidad del

fenómeno.<sup>13</sup> La figura 1 describe los nodos que subsisten en el esquema en red de la gobernanza del *wicked problem* de la migración internacional.

El primero de los nodos, de carácter global, se refiere a la arquitectura institucional que existe a nivel internacional que enmarcan la conducta entre los Estados para facilitar la interacción política y el diálogo entre los países. Así, encontramos que en el orden migratorio internacional destacan las agencias y organizaciones como parte del Sistema de Naciones Unidas como de la OIM, la ACNUR, la OIT y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

FIGURA 1. Nodos en la gobernanza de la migración



Fuente: elaboración propia.

<sup>13</sup> El nodo del ámbito doméstico se refiere a la interrelación que existe entre la construcción de las narrativas y los diseños de la política migratoria, que permiten gestionar la migración desde los espacios nacionales por lo que es posible sostener que la gobernanza global de la migración se construye también desde lo local.

Esta estructura institucional, que proporciona una serie de normas y de principios que enmarcan la conducta entre los Estados y de ellos con otros actores transnacionales, se complementa con una serie de instrumentos y de plataformas que proveen de un marco de acción para facilitar el diálogo multilateral y la posibilidad de delinear estrategias globales y establecer compromisos comunes. Estos instrumentos y plataformas de interacción constituyen un segundo nodo en la red de gobernanza. En este segundo nodo, destacan el Grupo Global sobre Migración, el Foro Mundial sobre Migraciones y Desarrollo y las Conferencias Regionales, que congregan a una serie de actores interinstitucionales y reúnen a expertos responsables de la formulación de políticas públicas, para fortalecer la coordinación entre los organismos internacionales, las dependencias gubernamentales de diversas naciones y las organizaciones de la sociedad civil, en el ánimo de establecer agendas comunes.

Esta arquitectura institucional y las plataformas de interacción contribuyen a establecer una gobernanza de la migración que intenta proveer de una agenda común sobre los temas que más preocupan sobre la migración internacional, fortalecer la cooperación entre los países, brindar asistencia técnica a aquellas regiones con menores capacidades para gestionar los efectos de la migración e identificar las áreas de interés mutuo.

A estos dos nodos de la red de la gobernanza migratoria, debemos de agregar el nodo doméstico en donde coexisten la construcción de narrativas nacionales que se hacen sobre los migrantes y la formulación de programas y políticas públicas que buscan incidir en las causas que originan la migración y/o mitigar sus efectos.

Este texto explora el nodo doméstico de la red, analizando la relación que existe entre la construcción de narrativas sobre la migración y las decisiones políticas que tiene su expresión en los diseños de política migratoria y en los instrumentos que se privilegian atender este problema complejo.

Ahora bien, ante la presencia de problemas perversos, conviene iniciar reflexionando sobre cómo estos problemas desafían a las capacidades administrativas de las burocracias hoy día. En un contexto de complejidad creciente, una buena parte de las administraciones públicas de los países se ven sometidas a una presión adicional. Las burocracias que están dominadas por una racionalidad tecnocrática, caracterizada por la existencia de marcadas jerarquías, la segmentación de actividades, la división de funciones y la ultra especialización institucional, se

ven sometidas a nuevos desafíos, que requieren de un diálogo interinstitucional y de un nuevo tipo de inteligencia administrativa para responder a los problemas complejos que se les presentan.

*Modelos de atención de problemas públicos. Entre la simplicidad administrativa de la nueva gestión pública y la complejidad de los problemas*

En particular, la aparición de los *wicked problems*, ha presionado a las administraciones públicas hasta el punto en donde se hace evidente el contraste entre la simplicidad administrativa y la complejidad de los problemas.<sup>14</sup> Así, se presentan dos lógicas contradictorias, por un lado, la naturaleza de los problemas públicos que se vuelven más complejos al ser multidimensionales e intrincados en un sistema de problemas —donde un problema es causa o efecto de otro— y, por otro, una racionalidad burocrática para atenderlos que se centra en la especialización y sectorización de los mismos, sobre simplificándolos y abordándolos sólo en una parte de sus causas o manifestaciones.

La forma simplificada, descentralizada y ultra especializada que ha orientado la atención de los problemas públicos, se posicionó entre los países en las décadas de 1980 y 1990, con las reformas administrativas que trajo consigo la nueva gestión pública (*New Public Management*). La nueva gestión pública representó una gran transformación para el ejercicio del gobierno a raíz de la crisis fiscal del Estado, por los dramáticos cambios que originó en el modelo administrativo del Estado del Bienestar, caracterizado por burocracias altamente verticalizadas, rígidas en sus reglas de operación y monopolizadas por la provisión gubernamental de los servicios públicos.

Las primeras experiencias del *New Public Management*, que surgieron en países como Gran Bretaña, Nueva Zelanda y Estados Unidos, estuvieron marcadas por un estilo de liderazgo gerencial que tenía por base la aplicación de principios e instrumentos de la administración privada al ámbito público. Así, la nueva gestión pública impulsó la desregulación estatal, una disminución de las jerarquías, una reingeniería administrativa, racionalidad en el gasto, la descentralización en la toma de decisiones, la privatización y, en general, el uso de mecanismos de mercados en la provisión de servicios públicos, todo ello, con el propósito de efficientizar los gobiernos.

---

<sup>14</sup> BRUGUÉ, Quim *et al.*, *op. cit.*, p. 87.

La nueva gestión pública se impuso en el panorama burocrático mundial como un nuevo modelo de administración y de estilo gubernamental, bajo el lema de “Un gobierno que trabaja mejor y cuesta menos.”<sup>15</sup> Las primeras experiencias surgieron en la década de los ochenta y recibieron un impulso en la década noventa, con la aparición en 1993 de la estrategia *National Performance Review* que postulaba la reinención del gobierno federal en los Estados Unidos, durante la administración de Bill Clinton y con Al Gore en la vicepresidencia.

En el marco de la nueva gestión pública ocurrirían significativas reformas del Estado en múltiples países.<sup>16</sup> A raíz de su aparición, los países transformaron sus estructuras burocráticas, los estilos interacción interinstitucional y la toma de decisiones en general. Así, las reformas al sector administrativo mejoraron el desempeño de los gobiernos al introducir estándares de calidad, racionalizar el gasto e imponer modelos de provisión privada y de subcontratación que aumentaron la eficiencia en el uso de los recursos. A la par de estos aspectos destacados que trajo consigo la nueva gestión pública, aparecieron también algunos aspectos que, con el paso del tiempo, terminarían minando las capacidades administrativas. Los procesos de simplificación administrativa y de ultra especialización que promovió el *New Public Management*, contribuirían a generar una racionalidad sectorizada para abordar los problemas.<sup>17</sup> Racionalidad que encontró límites cuando se enfrentó a resolver problemas públicos altamente complejos.

Si bien la nueva gestión pública ha representado elementos positivos que incentivaron el desempeño de las burocracias, también trajo aparejados problemas, derivados de una mayor especialización vertical y horizontal. Christensen y Laegreid sostienen que en la dimensión vertical se perdieron instrumentos de poder central que facilitarían la coordinación entre instituciones y niveles subordinados, mientras que en la dimensión de especialización horizontal, los programas y proyectos carecían de componente intersectoriales, y se caracterizaban por

---

<sup>15</sup> GORE, Al, *Creating a Government that Works Better and Costs Less. Report of the National Performance Review*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1994, pp. 123.

<sup>16</sup> Los procesos de reforma entre los países si bien han tenido similitudes, distan de ser homogéneos. Un texto clásico que describe de forma general las similitudes y diferencias ocurridas en las administraciones públicas en varios países, tanto en las decisiones implementadas y en los resultados obtenidos, se encuentra en POLLIT, Christopher, BOUCKAERT, Geert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 314.

<sup>17</sup> POLLIT, Christopher, “Is the Emperor in his Underwear? An Analysis of the Impacts of Public Management Reform”, *Public Management and International Journal of Research and Theory*, vol. 2, núm. 2, 2000, pp. 181-199.

una fuerte especialización por sectores.<sup>18</sup> Estos formatos de respuestas parceladas y sectorizadas bajo las cuales se abordan los problemas malditos, ha puesto en jaque a las administraciones, ya que esta forma de aproximación no permite dar una solución multidimensional como requiere un problema que presenta múltiples aristas.

A la par que los problemas han aumentado en complejidad, las críticas al paradigma burocrático de la nueva gestión pública han crecido también por la racionalidad segmentadora con la que se atienden los problemas.

El reto que presentan estos problemas complejos a los gobiernos ha llevado a que la gestión de los mismos se realice a partir de redes de políticas públicas (*policy networks*). Las redes de políticas públicas aparecen hoy día, como los instrumentos más utilizados por las administraciones públicas para incorporar, en formatos cooperativos, a actores múltiples que provienen desde la burocracia, los ámbitos legislativos, la iniciativa privada, las organizaciones de la sociedad civil y los centros académicos, que proporcionan herramientas y recursos estratégicos para contribuir a la solución de estos problemas.

Ahora bien, la incorporación de agentes privados en los espacios que originalmente estaban reservados para actores gubernamentales es uno de los aspectos más destacados de la nueva gestión pública. A través de esquemas de *contracting out* y *outsourcing*, se abrió la participación de actores privados en la provisión de servicios públicos, así como en la conducción de agencias autónomas sobre temas especiales<sup>19</sup> (agencias que regulaban la competencia en sectores como la energía, el medio ambiente, telecomunicaciones agua, entre otros). Así, en la medida en que se abrió la posibilidad de incorporar a nuevos actores en la conducción de los asuntos público, poco a poco los países asistieron a nuevos modelos de dirección de las sociedades a partir de formatos de interacción que hoy denominados gobernanza.

La gobernanza, entendida como un modo y proceso de gobernar a una sociedad que integra a la acción gubernamental a agentes sociales

---

<sup>18</sup> CHRISTENSEN, Laegried, The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform, *Public Administration Review*, núm. 67, vol. 6, 2007, pp. 1059-1066. CHRISTENSEN, Tom, Post-NPM and changing public governance, *Meiji Journal of Political Science and Economics*, vol. 1, 2012, p. 2.

<sup>19</sup> Como las *Next Steps* en Gran Bretaña o los laboratorios de reinención que surgieron en Estados Unidos. Para una revisión sobre los modelos de agencia, véase CEJUDO, Guillermo, "La nueva gestión pública. Una introducción al concepto y a la práctica, *Nueva gestión pública*, México, Siglo XXI/BBADDF, 2013, p. 29.

y económicos para alcanzar ciertas metas sociales y económicas.<sup>20</sup> En el desarrollo teórico del concepto, destacan elementos de interacción social como acciones que son realizadas de manera compartida entre actores gubernamentales, económicos y sociales para la conducción de las sociedades. Así la gobernanza es entendida como co-procesos, co-gestión, co-regulación y con producción entre agentes múltiples de una sociedad.<sup>21</sup> Así, las formas de co-gobernanza encontrarán una expresión en la implementación de formas horizontales de interacción entre actores sociales y privados con el gobierno para lograr propósitos comunes.

En estas formas horizontales de operación, los actores se coordinan y cooperan sumando esfuerzos para alcanzar objetivos generales y dar solución a problemas. A estas formas reticulares que surgen para identificar problemas públicos, ofrecer soluciones, implementarlas y evaluarlas, se les ha denominado redes de gobernanza, que encuentran una expresión tangible en estructuras de redes de políticas públicas (*policy networks*) que se organizan para la solución de problemas a partir de lógicas de integralidad, superando la separación sectorial tradicional.

Las redes de políticas públicas operan así en un escenario de gobernanza, en donde intervienen múltiples actores sociales, privados y gubernamentales, quienes aportan recursos variados para comprender mejor la naturaleza de los problemas públicos, así como un instrumental para darles respuesta.

La literatura sobre políticas públicas ha llamado la atención sobre el papel relevante que juegan estos patrones organizacionales multiactor de *policy networks* para la solución de problemas perversos.<sup>22</sup> Estos formatos de redes de políticas que aparecen en un escenario de gobernanza dominados por la irrupción de actores múltiples desde el orden gubernamental, social y los agentes de la iniciativa privada, pondrán en marcha insumos de información y de conocimiento sobre las dimensiones que presentan los problemas públicos, así como una serie de instrumentos y de recursos variados para solucionarlos, con lo que presentan mejores oportunidades de abordar el tipo de problemas públicos que nos ocupan, estos son, los problemas perversos o malditos. Las redes de políticas públicas se convierten así en los mejores instrumentos para

---

<sup>20</sup> Cf. KOOIMAN, Jan, "Gobernar en Gobernanza", *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP, 2005, pp. 60-62. AGUILAR, Luis F., *Gobernanza y gestión...*, cit., pp. 84-85.

<sup>21</sup> KOOIMAN, Jan, *op. cit.*, pp. 60-64, 66-69.

<sup>22</sup> Cf. FERLIE, Ewan *et al.*, *op. cit.*, 308.

gestionar estos problemas complejos,<sup>23</sup> aunque es necesario aclarar que los problemas perversos con gran frecuencia se convierten en el ejemplo del fracaso más sonado de las políticas públicas.

Como anteriormente se ha comentado, los problemas perversos presentan una morfología particular por la intensa interrelación que existe entre sus componentes, las interacciones que se producen en un sistema de problemas (donde son causa, a la vez que efecto de otros problemas), la velocidad con la que cambian, lo impredecibles que resultan y la multiplicidad de actores que están involucrados en ellos. Así, los *wicked problems* clásicos como la pobreza, el terrorismo, el cambio climático, las pandemias y la migración internacional, someten a los Estados a una gran presión con la exigencia de brindarles solución.

Este trabajo concibe a la migración internacional como un problema perverso de difícil solubilidad que, de manera persistente, se coloca en las agendas prioritarias de los gobiernos nacionales, así como en las agendas binacionales, regionales y en la agenda global mundial. La inminente complejidad que presenta la migración exige ser abordada desde las múltiples dimensiones que presenta.

Como hemos comentado líneas arriba en el primer apartado, en tanto *wicked problem*, de la migración se gestiona a través de un esquema de gobernanza en red en donde existen una serie de nodos como los marcos normativos e institucionales los instrumentos facilitadores del diálogo entre Estados y los nodos de las narrativas e instrumentos de política pública que coexisten en los contextos nacionales.

De manera particular, este texto explora la influencia que ejercen las narrativas en la construcción o justificación de un problema público y los efectos que tienen en cuanto decisiones de política pública sobre las causas y efectos de la migración. Así, a continuación, se explora la influencia que ejerce la construcción de narrativas en el diseño de políticas públicas migratorias, en la región México-Estados Unidos.

### *Narrativas, definición del problema y diseños de políticas migratorias en Estados Unidos*

El diseño que observe una política pública será producto de varios elementos que intervienen en su definición. El curso de acción que tomen las políticas que intentan gestionar la migración, ya sea que se trate explícitamente de una política migratoria o bien, de decisiones de políticas públicas que implícitamente atiendan asuntos relacionados

---

<sup>23</sup> *Idem.*

con la migración,<sup>24</sup> dependerá de factores como: los actores involucrados, las narrativas y su capacidad para incidir en la formación de la agenda, los instrumentos seleccionados —coercitivos, incentivos positivos, normativos o *nudge*— y las instituciones implementadoras.

Este trabajo centra su atención en la relación que existe entre las narrativas sociales y el diseño de políticas públicas. Esta relación es posible entenderla desde dos ópticas: mientras que las políticas públicas surgen a partir de las narrativas sociales que existen en un momento dado, convirtiéndose así en un reflejo fiel de ellas, puede ocurrir también, que las narrativas se construyan intencionalmente para legitimar una política pública que ya se ha puesto en marcha

Utilizando el análisis de políticas públicas, este trabajo ofrece al lector una reflexión sobre la construcción de narrativas sociales en torno a los migrantes hispanos en Estados Unidos y los efectos que estas narrativas tienen sobre el diseño de la política migratoria en dicho país.

### *La migración hispana en Estados Unidos y la construcción de narrativas*

La importancia de los migrantes hispanos en Estados Unidos se puede medir en función de su contribución económica, política y social a ese país. En Estados Unidos, existen 62 millones de hispanos, que representan el 18.7% de la población y se estima que, en 2025, este grupo represente el 25% de la población total del país.<sup>25</sup> Del total de población hispana, 28 millones son mexicanos y de ellos, 12 millones son indocumentados. Y en lo que se refiere a su contribución económica, los trabajadores latinos aportan el 12% del PIB, generando 23 billones de dólares al año.<sup>26</sup>

Las actividades productivas o sectores económicos que concentran la mayor parte de la fuerza laboral de origen latino son la agricultura, el sector de servicios de limpieza, la construcción y los servicios de alimentos. Así, el 25% de los trabajadores latinos participan en la agricultura, el 17% en limpieza y el 14% en la construcción, en donde este

---

<sup>24</sup> A la par de políticas que se construyen para atender expresamente la migración, existen también un cúmulo de políticas como las políticas de salud, educativas, laborales o económicas, que tienen impactos sobre ciertos grupos de migrantes o que inciden sobre algunas de las causas o efectos que se han definido en torno a la naturaleza de la migración.

<sup>25</sup> United States Census Bureau, *Decennial Census of Population and Housing*, 2020. <https://www.census.gov/programs-surveys/decennial-census.html>

<sup>26</sup> Pew Research Center (PEW), *Hispanic Population and Origin in Select U.S. Metropolitan Areas*, 2014. <https://www.pewresearch.org/hispanic/interactives/hispanic-population-in-select-u-s-metropolitan-areas/>

último sector ha registrado un descenso de latinos en los últimos años.<sup>27</sup> Mientras que es importante hacer notar que cada vez más se diversifica la participación de la fuerza laboral, en sectores como la educación y el entretenimiento.

Ahora bien, a pesar de lo relevante y diversa que resulta la participación laboral de los migrantes hispanos en Estados Unidos, la construcción arquetípica dominante del migrante latino es la del trabajador indocumentado encasillado en el sector de servicios de baja cualificación y que labora en condiciones de explotación bajo esquemas informales y de economía sumergida.

Esta construcción arquetípica del migrante hispano va acompañada de términos peyorativos que son acuñados para dirigirse a la población migrante como “Binners”. Este término, traducido al castellano como “frijolero”, constituye una expresión degradante sobre el inmigrante latino que esconde detrás, el temor al diferente, esto que se ha denominado, la otredad.

El concepto de otredad sirve como expresión de la forma como se construyen los riesgos en la sociedad actual.<sup>28</sup> La otredad se refiere al conjunto de individuos, que, por sus características culturales, raciales, religiosas, económicas o políticas, son considerados como diferentes, los otros, distintos del grupo social dominante en una comunidad. El otro, este grupo que conforma la otredad es considerado como una amenaza en la medida en la que su diversidad, aquello que lo hace distinto, puede romper las instituciones y la continuidad cultural de una sociedad.<sup>29</sup>

La representación de la otredad a partir de la construcción social de las diferencias o antípodas, que incrementan la percepción del riesgo sobre el extranjero, tiene consecuencias significativas a la hora tomar decisiones y de formular políticas públicas en materia de migración.

La noción de otredad que encarna el inmigrante hispano se fundamenta en una percepción homogénea sobre el mismo. De ahí que

---

<sup>27</sup> *Idem.*

<sup>28</sup> VELÁZQUEZ, Mario, “La construcción de la imagen de México en Estados Unidos desde una perspectiva de riesgo”, *Frontera Norte*, vol. 20, núm. 39, 2008, enero-junio, p. 43.

<sup>29</sup> El trabajo de Cohen ofrece una mirada sobre el concepto de Comunidad como un espacio cargado de una complejidad de simbolismos y de significados que marcan la pertinencia o exclusión de la misma. COHEN, Antony P., *Symbolic Construction of Community*, Londres, Routledge, 1985. En este mismo sentido, la obra de Norma Klahn ofrece una construcción de la imagen dual entre mexicanos y estadounidenses a partir del concepto de las comunidades étnicas, que marcan una frontera cargada de simbolismos entre quienes pertenecen y los que están fuera. KLAHN, Norma, “La frontera imaginada, inventada o de la geopolítica de la literatura a la nada”, *Mitos en las relaciones México-Estados Unidos*, México, FCE, 1994, pp. 460-480.

resulte común que a los inmigrantes latinos se les llame mexicanos —que es la comunidad de latinos más grande que existe—, sin distingo de las múltiples nacionalidades que componen las corrientes migratorias hacia el país vecino del norte. Existe pues, una cosmovisión única sobre el sur donde, después de la frontera, todos son mexicanos. Para efectos de políticas públicas, este constructo sobre el sur como un todo homogéneo, nubla en el imaginario colectivo, las diferentes razones (por tradición, económicas o por motivos de seguridad) que llevan a las personas a migrar desde sus países de origen. Esta concepción social uniforme sobre el inmigrante produce una formulación desequilibrada en la construcción causal sobre el problema.

De la formulación arquetípica que se realiza sobre el inmigrante hispano, se desprende también un tipo de comportamientos que son asociados a este grupo social, creando así un estereotipo sobre él. Este estereotipo encuentra correspondencia en la percepción estadounidense sobre ellos y reproduce un discurso simbólico sobre la inmigración latina.

La representación de la otredad a través de discursos se concretiza en un diseño de políticas públicas de migración con un marcado corte militar de sellamiento de fronteras que criminaliza al migrante. Esto se aprecia con claridad cuando se observa la evolución que ha tenido durante las tres últimas décadas la política migratoria en Estados Unidos. Donde esta política se ha convertido en un instrumento de control de aquello que se ha definido como riesgos o amenazas a su sociedad.

A lo largo de las administraciones estadounidenses, los gobiernos han impulsado una construcción simbólica sobre ciertos grupos de inmigrantes, construyendo una narrativa en función de intereses políticos, económicos y comerciales, que encuentran correspondencia en un diseño particular de la política migratoria. Como ejemplo, es posible considerar la narrativa que existió sobre el privilegio europeo y la política de migración ordenada con base en cuota por países, la política excepcional de asilo y refugio a cubanos o el endurecimiento de las medidas migratorias hacia Latinoamérica producto de las medidas migratorias de la década de los noventa.

La construcción simbólica del migrante latino como una amenaza, tiene su origen desde mediados de los ochenta, cuando la tríada de estados fronterizos de California, Texas y Arizona, presionaron al gobierno federal para obtener mayores recursos para brindar servicios públicos. Los habitantes de esos estados exigían mejores servicios y exhibían la baja calidad de los mismos; ante este reclamo, los gobernadores

construyeron un argumento que culpabilizaba a los inmigrantes por la saturación de los servicios, desviando así la responsabilidad sobre el problema.<sup>30</sup> En este contexto, la percepción de amenaza respecto de los migrantes cobró adeptos y contribuyó a consolidar una imagen de que la migración latina representaba un riesgo porque no existían controles sobre ella.<sup>31</sup>

En estos mismos años, sostiene Velázquez, otra percepción de amenaza que surgió en la frontera fue la presencia de bandas de narcotraficantes. El tráfico de drogas se sumó como otra preocupación más del control de la frontera. En medio de este escenario, los narcotraficantes conformaron la nueva descripción del riesgo y el cine explotó el personaje del narcotraficante mexicano y colombiano, reforzando un estereotipo del latino violento y caótico.<sup>32</sup>

La narrativa dominante sobre una frontera porosa e incontrolada creó un clima propicio para la aprobación en 1986 de la ley *Immigration Reform and Control Act* (IRCA) que, a la par que otorgó una amnistía para inmigrantes indocumentados, endureció las medidas para aquellos empleadores que los contrataran e incrementó las capacidades y el presupuesto de la Patrulla Fronteriza (*Border Patrol*). La narrativa de caos y violencia de una frontera incontrolada sirvió de base legítima para que la Patrulla Fronteriza asumiera nuevas funciones. Hasta antes de la Ley de Reforma y Control de la Inmigración, el trabajo de la Patrulla Fronteriza se concentraba casi exclusivamente en la inmigración y después de la ley, se sumaron las actividades de la lucha contra las drogas.<sup>33</sup>

La IRCA marcó el inicio de la militarización de la frontera sur y motivó que el gobierno aplicara una vigilancia fronteriza más férrea, a la vez que construía muros y establecía controles electrónicos en los principales puntos fronterizos de entrada.

La retórica que se desarrolló sobre el inmigrante latino perfiló una política pública migratoria altamente restrictiva, que se reforzaría sistemáticamente en los años posteriores con las iniciativas de sellamiento

---

<sup>30</sup> VELÁZQUEZ, Mario, *op. cit.*, p. 57.

<sup>31</sup> *Idem.*

<sup>32</sup> *Ibidem.*, 58.

<sup>33</sup> Timothy Dunn en *The Militarization of the U.S., Mexico Border, 1978-1992*, argumenta que en ese periodo se produjo la militarización de la frontera de manera importante, donde el acelerado incremento se explica especialmente por los esfuerzos de la lucha contra las Drogas, cuando en 1986 el gobierno de Reagan declara al tráfico de drogas como una amenaza a la Seguridad Nacional. DUNN, Timothy, *The Militarization of the U.S., Mexico Border, 1978-1992*, Center for Mexican American Studies, University of Texas at Austin, 1996, p. 25.

de la frontera, el incremento de la vigilancia fronteriza y el recrudecimiento de medidas que limitaban el acceso de los inmigrantes a servicios públicos.

Un fuerte impulso que alimentaría la percepción negativa sobre los inmigrantes indocumentados —considerados como aquellos que generaban efectos adversos sobre la economía, impactaban fuertemente los servicios públicos y arrebatában oportunidades laborales a los ciudadanos americanos—, provendría de la Propuesta 187. Esta Propuesta, surgida en California en 1994 durante la elección a gobernador en ese estado, buscaba restringir el acceso de los inmigrantes a servicios públicos con un doble propósito: reducir el déficit fiscal, a la vez que desincentivar el ingreso de migrantes, y se convertiría prácticamente en una campaña antiinmigrante<sup>34</sup> y antindocumentados mexicanos.<sup>35</sup>

La narrativa sobre el migrante latino como una amenaza, encontraría correspondencia en el recrudecimiento de una política migratoria centrada en una mayor vigilancia de la frontera y en la construcción de barreras físicas, con la implementación de operaciones de “sellamiento de la frontera” en las ciudades de estados fronterizos como la estrategia *Hold-the-Line* (Bloqueo) —antes *Blockade*— en El Paso, Texas en 1993; *Gatekeeper* (Operación Guardián) en San Diego, California en 1994, la operación *Safeguard* (Escudo) en Arizona central en 1995 y Operación Río Grande, al sur de Texas en 1997.<sup>36</sup>

En este contexto, en 1996 se reformó la Ley de Inmigración con la *Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act* (IIRAIRA). Esta Ley endurecería las medidas sobre la inmigración indocumentada al penalizar la falsificación de papeles, restringir el acceso a servicios y permitir la deportación expedita cuando se cometiera un delito, aunque

---

<sup>34</sup> Los trabajos que han analizado la narrativa antiinmigrante en la que se enmarcan estas acciones restrictivas, destacan el manejo que han realizado los medios de comunicación y la cinematografía en la construcción de una opinión pública que alimenta la percepción del inmigrante como una amenaza. Para un análisis del papel que han jugado el lenguaje metafórico en la construcción de una imagen del inmigrante, véase Santa Ana, quien ha analizado la retórica antiinmigrante en la que se ha enmarcado la justificación de las acciones de corte militar en la frontera con México y sostiene que la cobertura que Los Angeles Times le dio a la Proposición 187 en sus artículos, fue utilizando mayoritariamente metáforas alusivas a un contexto de guerra. SANTA ANA, Otto, “Brown Tide Rising: metaphors of latinos in contemporary American public discourse”, *Austin, University of Texas Press*, 2002, p. xvi. Mientras que el trabajo de Velázquez resulta de interés porque destaca el papel que ha jugado el cine en la conformación de una narrativa sobre el inmigrante latino, VELÁZQUEZ, Mario, *op. cit.*, pp. 37-67.

<sup>35</sup> ALBA, Francisco, “La política migratoria mexicana después de IRCA”, *Estudios demográficos y urbanos*, México, vol. 14, núm. 1, enero-abril, 1999, p. 23.

<sup>36</sup> *Idem*. Una posición similar se observa en HERRERA-LASSO, Luis (coord.), *México, país de migración*, México, Siglo XXI, 2009, p. 311.

este fuera menor. Con el propósito de mejorar el control fronterizo, dotó de mayor presupuesto a la patrulla fronteriza e impuso sanciones penales para castigar el contrabando de personas. Con la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante, la política de migración adquirió fuertes características de restricción y exclusión, institucionalizando una visión del inmigrante como una amenaza para la nación americana. Bajo esta visión dominante del migrante como una amenaza, la *Border Patrol* adquirió un rol decisivo en la vigilancia y control de los estados fronterizos, implementado operativos que, lejos de revertir la documentación indocumentada, reorientó los puntos de cruce hacia zonas que implicaron un mayor riesgo para los migrantes.<sup>37</sup>

Así, la inmigración se enmarcó en una retórica donde la frontera se consideraba como un territorio bajo el ataque de inmigrantes invasores, lo que justificaba la militarización de ella. Esta retórica gubernamental se acompañó de instrumentos de política pública de sellamiento de los límites fronterizos, dotando a la política migratoria de un marcado acento antiinmigrante.

Un nuevo giro en el diseño de la política migratoria ocurrió a raíz de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. Los atentados pusieron en entredicho la eficiencia en el manejo de la seguridad nacional en Estados Unidos y generaron un clima propicio para una narrativa gubernamental sobre el hecho de que los adversarios del Estado se encontraban fuera de sus fronteras. Así, la política exterior puso en el centro de la agenda el tema de la seguridad nacional y esto tuvo consecuencias directas en la formulación de la política migratoria, donde la primera se impuso sobre ella con acciones sistemáticas de reforzamiento de los controles fronterizos.

Bajo este escenario, el diseño de la política migratoria se construyó como un apéndice de la política de seguridad nacional y la seguridad fronteriza adquirió prioridad. Así surgieron conjuntamente con México, las iniciativas Comando de América del Norte, que desplegó tropas

---

<sup>37</sup> La lógica subyacente en el diseño de la política migratoria de sellamiento de la frontera era que, si se controlaban los principales puntos de cruce, las condiciones naturales extremas de los desiertos y montañas desalentarían naturalmente a los inmigrantes a cruzarlos. Sin embargo, los operativos de sellamiento de la frontera no disuadieron los cruces, antes bien, orillaron a los migrantes a buscar nuevas rutas por el desierto, produciendo una gran cantidad de muertes y generaron incentivos para el mercado negro de tráfico de personas a través del coyotaje. Cf. ANGELES, Hugo, "Las migraciones internacionales en la frontera sur de México", *Migraciones internacionales*, México, Colegio de México, 2010, Colección Los grandes problemas de México, tomo III, pp. 469-470.

en puntos fronterizos y la iniciativa de Fronteras Seguras.<sup>38</sup> A la par de estas acciones conjuntas, Estados Unidos implementó medidas unilaterales de políticas que han sido denominadas, de *securitización* de la frontera para obstaculizar el paso de migrantes.<sup>39</sup>

El predominio de la seguridad nacional en la agenda gubernamental de la política exterior alentó también la construcción de una narrativa en sectores políticos conservadores de extrema derecha que sugerían que el aumento del flujo de migrantes indocumentados, estaba asociado con el incremento de los índices de inseguridad. El centro de esta retórica puso a la figura del migrante como un criminal potencial. Como ejemplo de ello, la Ley SB 1070 en Arizona que criminalizó a los migrantes.

Los años que siguieron a los atentados terroristas, estarían marcados por una política migratoria supeditada al interés de seguridad nacional. En este escenario, el fenómeno migratorio fue concebido negativamente, como una amenaza a la seguridad estadounidense, con lo que una política migratoria más liberal en cuanto inmigración y asilo, no tenía cabida.<sup>40</sup> La política migratoria se enmarcaría en una política exterior que priorizaría iniciativas de cooperación binacional con México y Centroamérica, instrumentado con estos países estrategias de seguridad hemisférica que se centraron en el despliegue de personal y equipo de vigilancia en el resguardo individual de sus propias fronteras. Con los atentados terroristas del 11 de septiembre, la “securitización” del fenómeno migratorio y del asilo encontraron elementos legitimadores.<sup>41</sup>

La radicalización del discurso sobre una frontera segura que impida el paso de migrantes indocumentados asociados a una figura de criminales, surgiría con la irrupción en la escena política de Donald Trump, en su campaña a la presidencia de Estados Unidos.

El discurso de campaña de Donald Trump se centraría en el fenómeno migratorio, donde concebiría a la figura del migrante como la del criminal, por lo que una propuesta concreta de campaña consistía en la creación de un muro en la frontera, que sería pagado por el gobierno

---

<sup>38</sup> HERRERA-LASSO, Luis (coord.), *op. cit.*, p. 326.

<sup>39</sup> ALBA, Francisco, LEITE, Paula, “Políticas migratorias después del 11 de septiembre: los casos del TLCAN y la UE”, *Migración y Desarrollo*, Zacatecas, núm. 2, 2004, pp. 10-24.

<sup>40</sup> Alba y Leite llaman la atención de cómo se modificaron las prioridades internas en la lucha antiterrorista, donde el Servicio de Naturalización e inmigración estaría inscritos al Departamento de Seguridad Nacional (*Homeland Security Department*). *Ibidem*, p. 15

<sup>41</sup> *Ibidem*, p. 10.

mexicano. La narrativa trumpista concebiría a la migración como un problema público de naturaleza criminal. Así, el discurso de Trump describiría a los migrantes como “horda de invasores” y plantearía como objetivo de su política el “terminar con la inmigración ilegal”. La construcción de la otredad en la era Trump, se concretizó en una barrera física, donde el muro fronterizo pasó de ser un elemento de disuasión a un símbolo de exclusión, con los que están del otro lado del Río Bravo.<sup>42</sup>

Bajo esta concepción del migrante, la narrativa que alimentaría el diseño de la política migratoria se caracterizaría por un nuevo sello antinmigrante, endureciendo los criterios para facilitar la deportación de millones de indocumentados. En sus primeros días de gobierno, Donald Trump firmó dos órdenes ejecutivas<sup>43</sup> que ampliarían las prioridades de deportación que había seguido el gobierno de Obama —el cual había establecido como prioridad, indocumentados sentenciados o extranjeros que fueran una amenaza a la seguridad nacional—, haciendo en la práctica a todos los migrantes indocumentados que fueran sospechosos de algún delito o a quienes hayan abusado de programas de asistencia social, sujetos de deportación expedita.

Las medidas del *S-Comm* relacionadas con la deportación de migrantes, arrojó datos interesantes sobre el impacto que estas medidas tuvieron sobre los migrantes. De las deportaciones realizadas por el *Immigration and Customs Enforcement* (ICE), el 42% de los deportados no habían sido sentenciados por cometer algún delito; asimismo, las faltas cometidas, en su mayoría estaban relacionadas con faltas leves como infracciones de tránsito.<sup>44</sup> El endurecimiento de la política migratoria ha tenido repercusiones sociales y emocionales en la separa-

---

<sup>42</sup> Armendares sostiene que la construcción del muro simbolizaba un mensaje de que esa nación no quiere “nada que ver con los que están del otro lado”. ARMENDARES, Pedro, *La política migratoria de Trump. Impactos para los migrantes mexicanos y sus comunidades*, México, Instituto Belisario Domínguez, México, 2018, p. 44.

<sup>43</sup> Órdenes Ejecutivas 13767 Border, *Security and Immigration Enforcement Improvements*, que permitió la deportación expedita y la construcción del muro y la 13768, *Enhancing Public Safety in the Interior of the United States*, que estableció categorías de indocumentados que resultaban amenazas para la seguridad pública y la seguridad nacional y reinstauró el programa *S-Comm* (*Secure Communities*), que hizo extensivas las deportaciones para migrantes que cometieron delitos menores y que no tenían una sentencia. El *S-Comm* fue el programa de aprehensión y deportación de extranjeros sentenciados por algún delito, que se instauró durante el gobierno de George Bush y estuvo activo durante la primera administración de Obama. Para profundizar en los alcances de los programas. Cf. ARMENDARES, Pedro, *Ibidem*, pp. 31-33, 47-49.

<sup>44</sup> ARMENDARES PEDRO, MORENO-BRID, Juan, “La política migratoria de Trump: antecedentes y consecuencias para los migrantes mexicanos y sus comunidades”, *México y la Cuenca del Pacífico*, Guadalajara, vol. 8, núm. 22, enero-abril, 2019, p. 13.

ción de familias que estaban integradas tanto por ciudadanos o residentes legales como por migrantes indocumentados.

En esta expresión de la política migratoria a nivel federal en Estados Unidos, llamaron la atención las respuestas subnacionales, como las de las ciudades en estados como California o Illinois, que se pronunciaron con mayor fuerza por las jurisdicciones locales que limitan o prohíben que las autoridades del estado colaboren con autoridades federales de inmigración. Conocidas estas medidas como Ciudades Santuario, marcaron diferencias significativas también en el orden de las relaciones intergubernamentales en ese país.<sup>45</sup>

La retórica de Trump, donde el migrante fue considerado una amenaza a la seguridad nacional, posicionó en el grueso de la población norteamericana, la visión dominante del inmigrante latino como aquel sujeto que representaba un peligro para el bienestar de la comunidad, culpándolo así de todos los males que ocurrían en esa nación.

Bajo esta narrativa, el endurecimiento de las medidas que acompañaron la política migratoria significó un grave retroceso, en lo que se refiere a la vigilancia y la protección de los derechos humanos en materia de migración.

### *Conclusiones*

Uno de los rasgos característicos de las políticas públicas consiste en su orientación hacia los problemas públicos. Los procesos de definición de estos problemas entrañan una serie de interacciones entre actores múltiples que dominan los escenarios de formación de las agendas nacionales e internacionales.

Ahora bien, existen un tipo de problemas públicos con características particulares, donde destacan su alta complejidad, manifestarse como un sistema de problemas —donde son causa y efecto de otros problemas—, ser altamente inciertos, mutar con relativa velocidad y presentar una alta ambigüedad. Dentro de estos problemas, denominados *wicked problems*, destaca la migración internacional; donde la gestión de dicho problema se da a través de un esquema de gobernanza en red en donde destacan tres nodos reticulares: el del marco normativo e institucional de carácter internacional, el marco de acción de instru-

---

<sup>45</sup> California resultó el estado icónico de jurisdicciones santuario con la Ley SB54, que se promulgó en 2017 y entró en vigor un año después, prohibiendo la participación de las autoridades estatales y locales en acciones de detención y deportación de migrantes. Una exposición detallada sobre las jurisdicciones santuario en la era Trump, se encuentra en ARMENDARES, Pedro, *op. cit.*, pp. 63-66.

mentos y de plataformas que facilitan el diálogo multilateral y el nodo doméstico donde se generan los procesos de definición del problema migratorio y la formulación de políticas para atenderlo.

En este tercer nodo, la construcción narrativa que se hace sobre la migración impactará en la forma en como este sea concebido por la sociedad y condicionará los tipos de respuestas gubernamentales que se formularán para atenderlo.

A lo largo de las últimas tres décadas, la forma en como se ha definido el problema de la migración internacional en Estados Unidos ha puesto en el centro de las narrativas sobre la otredad, la figura del migrante como un dinamizador de la economía, como aquel que contribuye al bono demográfico o como un sujeto peligroso.

Las narrativas que se han construido sobre las causas que originan la migración y sobre los impactos que los inmigrantes tienen en este país de acogida, han contribuido a crear una cosmovisión sobre el migrante, que se ha correspondido con los diseños cambiantes de la política migratoria; la cual ha puesto en el centro de su formulación, elementos relacionados con el desarrollo económico, la reunificación familiar o la seguridad nacional.

La formulación de la política migratoria actual se apoya en este último constructo social, donde los migrantes son considerados como criminales peligrosos. El enfoque dominante de la narrativa en el país de acogida es el de la seguridad nacional. Donde si bien el discurso sobre los peligros que existían del otro lado de la frontera cobraría fuerza desde la década de los noventa-inaugurando la era del sellamiento fronterizo-, se agudizaría después de los ataques terroristas de 2001 con la *securitización* de la frontera y recobraría fuerza con la candidatura y presidencia de Donald Trump.

Hoy, la política de un nuevo sellamiento de la frontera que fue inaugurada por la era Trump, ha originado una narrativa sobre los migrantes e inmigrantes latinos como criminales y sujetos peligrosos. De ahí que las medidas que han acompañado a la política migratoria durante la presidencia de Trump hayan resultado altamente permisivas con el trato vejatorio que realizan los agentes de migración hacia los migrantes.

Como el problema perverso que es, la migración representa grandes desafíos tanto en materia de políticas migratorias nacionales, como en lo que se refiere a un tratamiento conjunto en la relación binacional entre México y Estados Unidos. La construcción del muro antiinmigrante en la frontera en la era Trump, ha desplazado más al sur la migración,

en los confines del territorio mexicano en su frontera con Centroamérica, donde México ha modificado su política migratoria, conformando una política de contención del fenómeno reciente de las caravanas migrantes.

Los desafíos que se presentan hoy para la migración en la región presentarán un nuevo rostro en la administración Biden, que requerirá de un análisis detallado para valorar las consecuencias de la formulación de esta política en la presente administración.

### *Bibliografía*

AGUILAR, Luis F., *Gobernanza y Gestión Pública*, México, FCE, 2006, p. 500.

AGUILAR, Luis F., "Estudio introductorio", *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, p. 286.

ALBA, FRANCISCO, LEITE, Paula, "Políticas migratorias después del 11 de septiembre: los casos del TLCAN y la UE", *Migración y Desarrollo*, Zacatecas, 2004, núm. 2, pp. 4-20. <https://www.redalyc.org/pdf/660/66000202.pdf>

ALBA, FRANCISCO, "La política migratoria mexicana después de IRCA", *Estudios demográficos y urbanos*, México, vol. 14, núm. 1, 1999, pp. 11-37. <https://doi.org/10.24201/edu.v14i1.1036>

ÁNGELES, Hugo, "Las migraciones internacionales en la frontera sur de México", *Migraciones internacionales*, Colección Los grandes problemas de México, tomo III, México, El Colegio de México, 2010, pp. 437-79.

ARMENDARES, Pedro, MORENO-BRID, Juan, "La política migratoria de Trump: antecedentes y consecuencias para los migrantes mexicanos y sus comunidades", *México y la Cuenca del Pacífico*, vol. 8, núm. 22, 2019, pp. 9-3. <https://doi.org/10.32870/mycp.v8i22.606>

ARMENDARES, Pedro, *La política migratoria de Trump. Impactos para los migrantes mexicanos y sus comunidades*, México, Instituto Belisario Domínguez, México, 2018, p. 130.

BETTS, Alexander, *Global Migration Governance*, Londres, Oxford University Press, 2011.

BRUGUÉ, Quim *et al.*, "Inteligencia administrativa para abordar "problemas malditos", *Gestión y Política Pública*, vol. XXIV, núm. 1, 2015, pp. 85-130. <https://www.scielo.org.mx/pdf/gpp/v24n1/v24n1a3.pdf>

CEJUDO, Guillermo, "La nueva gestión pública. Una introducción al concepto y a la práctica", *Nueva gestión pública*, México, Siglo XXI/BBADDF, 2013, p. 254.

- CHRISTENSEN, Tom, "Post-NPM and changing public governance", *Meiji Journal of Political Science and Economics*, vol. 1, 2012, pp. 1-11. <http://mjpe.meiji.jp/articles/files/01-01/01-01.pdf>
- CLARKE, Michael, STEWART, John, *Handling the Wicked Issues: A Challenge for Government*, Birmingham, University of Birmingham, Institute of Local Government Studies, 1997.
- COHEN, Antony P., *Symbolic Construction of Community*, Londres, Routledge, 1985, pp. 128.
- DUNN, Timothy J., *The Militarization of the U.S.-Mexico Border, 1978-1992*, The Center for Mexican American Studies, University of Texas at Austin, 1996, p. 307.
- ELDER, Charles, COBB, Roger, "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos", *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, pp. 77-104.
- FERLIE, Ewan et. al, "Public Policy Networks and wicked problems: A nascent solution?", *Public Administration*, vol. 89, núm. 2, 2011, pp.307-324. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9299.2010.01896.x>
- GORE, Al, *Creating a Government that Works Better and Costs Less. Report of the National Performance Review*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 1994, pp. 1-123.
- HEAD, Brian, ALFORD, Jonh, Wicked problems: Implications for Public Policy and Management, *Administration & Society*, vol. 47, núm. 6, 2015, pp. 711-739. [https://www.researchgate.net/publication/275573005\\_Wicked\\_Problems\\_Implications\\_for\\_Public\\_Policy](https://www.researchgate.net/publication/275573005_Wicked_Problems_Implications_for_Public_Policy)
- HERRERA-LASSO, Luis, *México, el país de migración*, México, Siglo XXI, 2009, p. 339.
- KLAHN, Norma, "La frontera imaginada, inventada o de la geopolítica de la literatura a la nada", *Mitos en las relaciones México-Estados Unidos*, México, FCE/SRE, 1994, p. 528.
- KOOIMAN, Jan, "Gobernar en Gobernanza", en Cerrillo, Agustí (coord.), *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, INAP, 2005, pp. 63-71.
- NAIME, Mónica, "Defining wicked problems for public policy: The case of Mexico's disappearances", *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, INAP, núm. 23, mayo-octubre, 2020, pp. 64-80.
- NELSON, Barbara, "La formación de una agenda", en Aguilar, Luis F. (ed.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, 2ª. reimpression, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, pp. 105-140.

- OACDH (Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos), *Migración, derechos humanos y gobernanza*, Nueva York, ONU/OIT, Manual para parlamentarios No. 24, 2015.
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *World Migration Report 2022*, s.l.i., 2021, p. 540, <https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022>
- PARSONS, Wayne, *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, traducción Atenea Acevedo, Argentina, FLACSO México, Miño y Dávila Editores, 2007, p. 816.
- Pew Research Center (PEW), *Hispanic Population and Origin in Select U.S. Metropolitan Areas*, 2014. <https://www.pewresearch.org/hispanic/interactives/hispanic-population-in-select-u-s-metropolitan-areas/>
- POLLIT, Christopher, "Is the Emperor in his Underwear? An Analysis of the Impacts of Public Management Reform", *Public Management and International Journal of Research and Theory*, vol. 2, núm. 2, 2000, pp. 181-200.
- POLLIT, Christopher, Bouckaert, Geert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 314.
- RITTER, Horst, WEBBER Melvin, "Dilemmas in General Theory of Planning", *Policy Sciences*, vol. 4, núm. 2, 1973, pp. 155-169.
- ROTH, André-Noël, *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2014, p. 292.
- SANTA ANA, Otto, *Brown Tide Rising: metaphors of latinos in contemporary American public discourse*, Austin, University of Texas Press, 2002, p. 424.
- SUBIRATS, Joan *et al.*, *Análisis y gestión de políticas públicas*, Madrid, Ariel, 2008, p. 285
- United States Census Bureau, *Decennial Census of Population and Housing*, 2020. <https://www.census.gov/programs-surveys/decennial-census.html>
- VELÁZQUEZ, Mario, "La construcción de la imagen de México en Estados Unidos desde una perspectiva de riesgo", *Frontera Norte*, vol. 20, núm. 39, 2008, pp. 37-67. <https://doi.org/10.17428/rfn.v20i39.995>