

# CIUDAD JUÁREZ DESDE UN BOSQUEJO HISTÓRICO DE POLÍTICAS MIGRATORIAS NACIONALES

CIUDAD JUÁREZ FROM HISTORICAL SKETCH OF NATIONAL  
MIGRATION POLICIES

---

Luis Fernando Noyola Rojas<sup>1</sup> y Luis Manuel Lara-Rodríguez<sup>2</sup>

## RESUMEN

**A**quí se hace un seguimiento del contexto de la migración en el caso mexicano y sus políticas migratorias, tomando el caso de Ciudad Juárez como un nodo de movimiento y enlace de dichas políticas; para ello, el trabajo se divide en cuatro apartados. Se plantea un recorrido histórico de la forma en que las políticas migratorias, mediante programas operados por diversas instituciones y en distintas esferas del gobierno, han funcionado en la coyuntura de las manifestaciones que ha tenido el fenómeno migratorio en y desde México. Asimismo, sirve contextualizar para entender cómo se originan estas

---

1 Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Correo: rojaslfn@gmail.com, ORCID: 0009-0001-1867-4914

2 Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Correo: luis.lara@uacj.mx, ORCID: 0000-0003-3112-5140



manifestaciones y cómo los objetivos que pretenden cumplir obedecen más a problemas inmediatos que al reconocimiento de una problemática migratoria compleja, con necesidad de políticas específicas.

*Palabras clave:* migración, políticas migratorias, Ciudad Juárez, frontera, migración interna.

#### ABSTRACT

The context of migration in the Mexican case and its migration policies are analyzed here, taking the case of Ciudad Juarez as a node of movement and link of said policies; for this, the work is divided into four sections. A historical review of the way of how migration policies, through programs operated by different institutions and spheres of government, have worked through the manifestations of the domestic and international Mexican migration it is proposed. It also serves to contextualize and to understand how they are created and why the objectives they intend to meet are more orientated to immediate problems rather to recognize the complexity of migratory problems, in need of specific policies.

*Keywords:* migration, migration policies, Ciudad Juarez, border, internal migration.

#### INTRODUCCIÓN

El fenómeno de la migración es uno de los temas-tópicos de mayor atención en las ciencias sociales, aun cuando ciertamente es un fenómeno que trasciende la institucionalización del análisis académico. El movimiento humano es perenne y se ajusta a diversas configuraciones, no solo económicas sino también políticas y culturales, o dicho de otra forma, las dimensiones en el caso de la migración agudizan la revisión de estas esferas. Lo que se implica en el acto de migrar no solo es salir, como tampoco regresar, sino también el quedarse y configurar los espacios vividos. Este aspecto no es exclusivo de las fronteras binacionales, pero es en estas en donde se resignifican la organización y administración pública gubernamental.

Precisamente, la diversidad de aristas que comporta el análisis de la migración en México, sea desde el punto de vista de sus fronteras

internas como del de sus fronteras binacionales, aquí parte desde la convicción de que es importante tener presente cómo se ha establecido el tema migratorio en México, desde la dimensión de políticas en este rubro, y para este caso, enfocada a las fronteras norte del país y en concreto a Ciudad Juárez.

Conviene acotar que, aun cuando por cuestiones de espacio no se trata directamente la importancia vinculante de las políticas internacionales -concretamente de aquellas del país estadounidense-; así como el análisis de la dimensión relevante que la frontera norte del estado de Chihuahua cumple como espacio de recepción, tránsito y acaso resguardo de migrantes internacionales, principalmente de Centroamérica y países caribeños, se tienen en cuenta las complejidades de *lo migratorio* en una frontera como Ciudad Juárez, en su vecindad con estados y ciudades de un país como Estados Unidos.

Por otro lado, si bien este trabajo es un ejercicio que se desprende de un proyecto mayor, en donde se indaga acerca de la configuración cultural de Ciudad Juárez a razón de la migración, y en concreto desde las familias de migrantes internacionales, es decir, aquellos y aquellas que cruzan hacia los Estados Unidos dejando a su familia o parte de ella en la frontera, el propósito aquí es sostener que Ciudad Juárez es un reflejo de la diversidad de vertientes que permite el análisis migratorio, que en este caso, se delimita al efecto de las políticas públicas respecto al fenómeno migratorio.

#### MIGRACIÓN INTERNA EN MÉXICO, ENFOQUE DESDE LA(S) FRONTERA(S) NORTE

El caso de la migración interna en México se representa como aquel flujo migratorio hacia ciudades (no a las capitales) de los estados, que remplazaron el desplazamiento que antes se dirigía a la zona metropolitana de la Ciudad de México (Aguilar y Hernández Lozano, 2018). La migración interna puede conllevar como intención adicional o destino final Estados Unidos, sobre todo en el caso de flujos hacia el norte a destinos como Mexicali (Serrano Vargas y Salazar Jiménez, 2015), Piedras Negras (Parra Ávila y Contreras Delgado, 2015), Nuevo Laredo (Palomares, 2015), y Ciudad Juárez (Rubio Salas, 2015; Sobrino,

2014). No obstante, consideramos importante recalcar que no se hace porque *exclusivamente* se quiera pasar a Estados Unidos.

El realce de la frontera norte mexicana tiene importancia como espacio específico de migrantes, sobre todo desde la conformación de la industria de sustitución de importaciones (ISI) en el país, y que se formulara el Programa Nacional Fronterizo (Pronaf). La ISI tuvo un vuelco hacia el mercado interno, que propició la creación de centros regionales de atracción de mano de obra, mismos que, a pesar del crecimiento en números macroeconómicos, no alivió la desigualdad en la distribución de ingresos, la pobreza y el desempleo estructural que se vivía en el país, el cual se definió cuando se tomó un giro hacia la industrialización limitando cada vez el apoyo al sector agrícola (Varela Llamas *et al.*, 2017).

De aquí se entiende que en este momento la movilidad interna haya sido de un flujo predominante de lo rural a lo urbano. La relativa seguridad y tranquilidad que el campo brindaba a los jornaleros y ejidatarios comenzó a tambalearse, las implicaciones fueron considerables y pronto se hicieron notar. La población que se desplazaba por año creció casi triplicando su número en un quinquenio; de un poco más de un millón pasó a tres millones, lo que representaba alrededor de 7 % de la población en un país de 41 millones de mexicanos y que crecía de forma acelerada (Partida Bush, 2010).

Entrando al último cuarto del siglo XX, las nuevas rutas de tránsito interestatal presentaron un cambio en la distribución espacial de la población migrante (Castillo Ramírez y González, 2020). En algunos municipios, dentro de su conformación poblacional, una parte considerable comenzó a estar conformada por personas que provenían de un estado distinto. Además, se presentó un nuevo tipo de patrón que iba en aumento: la corriente urbana-urbana y la tendencia al equilibrio del entonces predominante flujo de migración femenina (Cruz Piñeiro *et al.*, 2015). Esto puede obedecer a que las industrias extranjeras que comenzaron a establecerse en la franja fronteriza requirieron, a medida que fueron creciendo, un mayor conocimiento técnico de su mano de obra, capacidad que era más común en los hombres (Carrillo *et al.*, 2005).

No obstante, las nuevas zonas urbanas receptoras no tuvieron una relación exclusiva con la creciente industria maquiladora de exporta-

ción (IME), ni la manufacturera de textiles. La región sureste del país, alentada por el descubrimiento de yacimientos de gas natural y petróleo cerca de las costas del Golfo de México, así como el desarrollo de la industria del turismo en la península de Yucatán, provocó un crecimiento acelerado de población en términos relativos en este estado. Así, de todos los migrantes recibidos por Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Chiapas, más de 95 % pertenecieron a migración interestatal y no internacional (Varela Llamas *et al.*, 2017).

Aun cuando el aumento de migrantes no creció a un ritmo tan acelerado como el de la segunda mitad de la década de los cincuenta y la de los sesenta, fue continuo hasta el año 2000, lo que conllevó a nuevos cambios en el patrón. El límite inferior del rango de edades se redujo, siendo 15 años remplazado por 10 años, lo cual creó un cuestionamiento respecto al rango que la población económicamente activa (PEA) en México tenía (Anguiano Téllez, 1998; Cruz Piñeiro *et al.*, 2015). Además, se consolidó una relación aproximada de un migrante de zona rural por dos migrantes de zona urbana, lo que implicaba una predominancia del carácter urbano de los desplazamientos.

Sin embargo, esta característica también infundió un cambio respecto a cómo se concebía la migración a las ciudades. Desde la última década del siglo pasado y los primeros años del siglo XXI, los movimientos se han orientado a ciudades intermedias, dando paso a un proceso de “desurbanización” de las zonas metropolitanas y de las grandes ciudades (Cruz Piñeiro, 2010). Los casos más claros son las ciudades fronterizas como Ciudad Juárez, Matamoros, Nuevo Laredo y Tijuana, que se volvieron los destinos principales de Chiapas, Coahuila, Durango, Jalisco, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Oaxaca y Zacatecas (Consejo Nacional de Población [Conapo], 2002).

La migración interna puede vincularse a las etapas de desarrollo económicas del país, mas no pueden dejarse de lado las redes sociales que se establecen y favorecen la recepción de migrantes en circuitos migratorios ya establecidos, como es el caso de Ciudad Juárez-Veracruz. Estas redes, si bien responden a motivaciones laborales, muestran el incremento de niños migrantes menores de 5 años, lo que es indicio de un proceso de reunificación familiar o de migración de madres y/o padres con hijos; es decir una reubicación espacial de la familia (Partida Bush, 2010).

**LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL, CONFIGURANDO EL QUEHACER  
BINACIONAL**

La migración internacional de mexicanos es una manifestación de distinta naturaleza, y a medida que se ha estudiado se ha ido complejizando y problematizando. Ahora bien, lo que corresponde principalmente al actual flujo hacia el país vecino, en términos generales y en cambios más que rupturas, puede remontarse a la segunda mitad de siglo XIX. Durand y Massey (2003) han identificado cinco etapas a lo largo del siglo XX, las cuales han sido el objeto de estudio más tratado y los antecedentes de mayor importancia. Por razón de espacio, solo se presenta aquí un bosquejo de cómo se ha ido transformando este flujo y las manifestaciones que ha adquirido el fenómeno migratorio. Además, haremos solamente una rápida mención de los años que abarcan las primeras tres etapas: la de “enganche” (1900-1920), “deportaciones” (1921-1942) y “bracero” (1943-1964).

En la llamada región histórica, que abarca el bajío y el occidente del país, se han identificado circuitos migratorios hacia los Estados Unidos desde comienzos del siglo pasado, (de ahí la denominación de “histórica”). En un primer momento, a causa de las recurrentes crisis agrícolas por las sequías y la intervención gubernamental que se resumía en la repartición de tierra, tuvieron éxito los enganchadores, y luego de los primeros retornos se popularizó y fomentó la migración como medio de progreso y subsistencia. Este fenómeno creció a un ritmo tan acelerado que los sacerdotes de diversos municipios comenzaron a oponerse e, incluso, algunas diócesis se opusieron de manera pública a que continuaran los desplazamientos; así, se convirtió en una realidad creciente de la que no se hablaba (Pedraza *et al.*, 2007). Los jornaleros del bajío y occidente comenzaron a movilizarse hacia a el país vecino para “hacerse ricos”, dejando atrás el trabajo de peones en las haciendas. Los dueños de estas, pronto se presentaron ante el gobierno federal exigiendo ayuda, debido a que la mano de obra escaseaba (Durand, 2016). Además, el contexto internacional ayudó a que se legitimara, como es el caso del Programa Bracero (1942-1964), que se desarrolló durante la Segunda Guerra Mundial.

Retomando las etapas que nos presentan Durand y Massey (2003), la cuarta es la que estos autores denominan como “indocumentados”, y se caracteriza por la continuación del desplazamiento hacia Estados Unidos luego del fin del Programa Bracero, pero sin la legalización que su condición de trabajadores temporales les otorgaba en años anteriores. México gozaba de ciertos privilegios en materia de políticas migratorias, que resultaban benéficos para ambos países en el ámbito laboral. Por un lado, el gobierno mexicano solucionaba el alto índice de desempleo causado por las crecientes pérdidas y dificultades que los jornaleros agrícolas sorteaban por falta de apoyo gubernamental. Por el otro, la necesitada mano de obra no calificada, para mantener en funcionamiento el sector agrícola estadounidense, era abastecida. Una vez terminado el programa, México pasó a formar parte del grupo de los otros países que se vieron afectados por la imposición de cuotas de entrada anuales, reguladas mediante visas emitidas. En términos prácticos, todos aquellos que quisieran cruzar de forma legal la frontera, tendrían que competir por su entrada contra otros mexicanos y latinoamericanos (Tuirán y Ávila, 2010). Medidas unilaterales como esta, no resultan efectivas para detener circuitos migratorios ya establecidos, que se ven promovidos por condiciones económicas precarias; más aún, cuando existen empleadores dispuestos a contratar migrantes en estado irregular de estancia.

Para 1970, las cifras indicaban que el sector agrícola mexicano se encontraba trabajado por 1 millón 400 mil jornaleros menos que 10 años atrás, siendo Michoacán el tercer estado de mayor expulsión (10.55 %), detrás de Guanajuato (12.91 %) y Jalisco (10.59 %) (Ochoa Serrano, 2018). La migración continuó al alza, así mismo las consecuencias en las comunidades de origen; en algunos casos, jornaleros con experiencia regresaban para luego migrar de nuevo con familiares, en busca de un trabajo temporal. La estancia permanente no se consideraba como una opción viable para la mayoría, ya que la finalidad era hacer sus tierras -que habían dejado atrás- productivas de nuevo (Ochoa Serrano, 2018).

Sin embargo, se generó un círculo vicioso que solo terminó por propiciar la migración en estos contextos: 1) las personas que migraron, en su mayoría también eran parte la población económicamente activa (PEA); 2) los espacios laborales que se encontraban disponibles comenzaron a desaparecer a falta de PEA que los ocupara (migrantes); y 3) por

lo tanto, la migración se presentó como la mejor alternativa para los y las jóvenes que se integraban al mundo laboral, lo que se sumó a la baja general causada por una economía local en declive.

De igual manera, las familias de los polos de expulsión con circuitos migratorios establecidos emprendieron una nueva dinámica, donde la migración se convertía en un aspecto cultural mediante la tradición. Esto dio paso a una manera distinta de reorganización familiar, en la que migrar se normalizó como proyecto de vida y consolidación de expectativas sociales, como la formación de una familia propia (Cervantes Pacheco, 2018). Así, nuevos circuitos y perfiles de migrantes aparecieron, por ejemplo, en el caso de los migrantes provenientes de Puebla, donde debido a las políticas aplicadas con el fin de diversificar la industria en el estado y transformarla de una “industria tradicional” a “ramas modernas”, el proceso de innovación requirió una mano de obra más calificada que la encargada de la industria textil. Además, esto se dio en el momento que dicha industria sufría una pérdida de valor y estructura. Como consecuencia, los puestos laborales y oportunidades futuras se redujeron, impulsando a la población poblana arraigada a la tradición textil a buscar otro medio de subsistencia (Ventura Rodríguez, 2006).

Al inicio de la siguiente etapa, denominada “migración clandestina”, se identifican en el contexto del momento dos circunstancias principales que determinan las dinámicas migratorias los siguientes veinte años, no siempre en la misma medida, sin embargo, de manera continua y promoviendo una cultura migratoria en las sociedades de origen. La primera circunstancia refiere al ámbito nacional y económico, y es la presencia en los Estados Unidos de mexicanos radicando de manera permanente, lo que destacó a México como el primer lugar en polo de expulsión. Así, se contabilizaban 3 millones 300 mil mexicanos, los cuales eran seguidos por los alemanes, que llegaban apenas a 1 millón (Gaspar Olvera, 2012).

El fin del desarrollo estabilizador, el auge petrolero de finales de los setenta, que llenó de una falsa esperanza a gran parte de la sociedad mexicana, incluido al gobierno quien aprovechó para incrementar el gasto público mediante deudas contraídas para la creación de infraestructura de empresas paraestatales; así como la posterior crisis de 1982, marcaron este periodo de vaivenes económicos. Estos balanceos pueden

relacionarse con ciertas manifestaciones de la migración que, aunadas a las aprensiones, complementan el panorama, como lo fue el aumento de los cruces indocumentados exitosos, que se elevó de 1 millón 776 mil en 1982, a 3 millones 165 mil para 1984 (Tuirán y Ávila, 2010).

La segunda circunstancia, parte de nuevos planteamientos de políticas migratorias que se propusieron para disminuir el tránsito migratorio de trabajadores temporales. La ida y venida de estos a Estados Unidos tuvo un cambio repentino cuando la Immigration Reform Control Act (IRCA) fue aprobada en 1986. En términos generales, se destinaron más recursos a la protección de la frontera México-Estados Unidos y se establecieron sanciones para los empleadores que tuvieran contratados a migrantes con estado irregular. Además, a quienes tenían antigüedad en Estados Unidos trabajando de manera ilegal, se les ofrecieron dos formas de regularizarse: la primera era a través del programa Legal Authorized Worker (LAW), dirigido a aquellos trabajadores que se encontraban en el área de servicios, y la segunda mediante el Special Agricultural Worker (SAW), para jornaleros que se dedicaban a la pisca en el campo (Durand *et al.*, 1999).

Entonces, aquellos mexicanos que cumplían con los requisitos (más de 2 millones) vieron la oportunidad de asentarse de forma permanente en Estados Unidos, con un trabajo seguro y mejores condiciones a las que tendrían en caso de regresar a México. La primera consecuencia fue el auge de la falsificación de documentos probatorios de su estancia legal. A mediano plazo, contrario de lo que pretendía, la implementación de la IRCA no desalentó el flujo ilegal de migrantes, sino que promovió un proceso de reunificación familiar, en el cual los familiares de aquellos que habían logrado la regularización se propusieron como nueva meta alcanzarlos y asentarse de manera permanente (Durand y Massey, 2003). A largo plazo también se presentaron consecuencias, las cuales siguen teniendo vigencia en la actualidad.

Por su parte, los migrantes que seguían en Estados Unidos, pero que no pudieron llevar a cabo su regularización por ninguno de los dos programas, los que no tenían familiares o quienes eran los primeros dentro de sus redes sociales, resolvieron que la mejor decisión era permanecer en aquel país y asentarse de manera permanente, sin importar que su estado migratorio fuera irregular, a raíz de la militarización que se dio

en la frontera. Esta militarización no se trató de un mero engrosamiento de las unidades estadounidenses que patrullaban la zona limítrofe con México. El desplazamiento se convirtió en una actividad más peligrosa y costosa que, sin embargo, valía el riesgo intentar (Tuirán y Ávila, 2010).

Atrás quedó la migración de patrón circular y temporal y dio paso a uno nuevo, que buscaba la estancia permanente a cualquier costo. De igual manera, fue en este periodo cuando se dio el proceso significativo de la feminización del flujo migratorio, y empezaron pocos años después mujeres con niños y familias nucleares enteras, a realizar cruces (Conapo, 2012). El varón solo siguió siendo predominante, pero nuevos actores se sumaron a la dinámica migratoria, así como provenientes de centros urbanos y de nuevas localidades como Chiapas, Veracruz e Hidalgo, que en años previos no figuraban en los circuitos. Asimismo, nuevos destinos aparecen en el mapa, tal es el caso de Alabama, Georgia y Carolina del Norte; con esto, el porcentaje de los mexicanos que llegaron a otros estados además de los fronterizos estadounidenses bajó a 51.3 % para el 2001, de 83.2 % en 1990 (Conapo, 2012).

Como se puede extraer de lo anterior, no se trata de un perfil homogéneo del migrante, aunque puedan hacerse ciertas generalizaciones como las enunciadas en los párrafos anteriores. El discurso nacionalizante de los migrantes mexicanos adquiere una nueva dimensión con los procesos de militarización en la frontera. Quienes estén dispuestos a correr el riesgo, están obligados a tomar rutas por lugares alejados de las ciudades, por lo general la zona de los desiertos de los estados fronterizos, en donde el riesgo que corren no es solamente el terreno, el clima o los animales, sino que comienzan a mezclarse con las rutas que los narcotraficantes utilizan para el contrabando de mercancía (Durand, 2016). Por esta situación es que el costo de los servicios de polleros y contrabandistas aumentó.

De forma generalizada, se advierte que el 90 % de los cruces exitosos fue con la contratación del servicio de alguno de estos polleros. En cuanto a la inversión, esta pasó de 500 dólares en 1986, a 1700 a la llegada del siglo XXI. Las muertes en el trayecto de igual manera aumentaron; se estima un promedio de 400 muertes por año, más los desaparecidos, de quienes sus familiares ya no supieron más (Tuirán y Ávila, 2010). Pero sabemos que eso no detuvo los intentos de migrar,

y los cruces en su mayoría siguen siendo exitosos: para 1990 se contabilizan 4 millones 400 mil mexicanos que radican en Estados Unidos, y 9 millones 300 mil para el año 2000, más otros 4 millones 800 mil en estado irregular y no de estancia permanente (Gaspar Olvera, 2012; Flores Alonso y Barrera Chavira, 2003).

Terminando esta etapa en el primer quinquenio del siglo XXI, el número ya se ubicaba en 12 millones y México era el primer país de expulsión de población en el mundo, superando a China, India y Pakistán. Las familias con hijos e hijas nacidas en Estados Unidos aumentan; alrededor de 257 mil niños nacen por año desde el 2000, superando la cantidad promedio de hijos de sus contrapartes mexicanas 3 a 2 (Gaspar Olvera, 2012). Las relaciones sociales también comienzan a ser un factor de mayor importancia: el 60 % de los mexicanos que cruzaba en 1995 iba en búsqueda de trabajo; ese porcentaje se redujo en el 2005 hasta 10 %, ya que el otro 90 % iba con un trabajo asegurado (Torres Preciado y Mendoza Cota, 2021).

#### CIUDAD JUÁREZ COMO RECEPTORA. LA MIGRACIÓN Y EL SENTIDO REGIONAL

En lo que respecta al caso de Ciudad Juárez, los migrantes han sido una parte elemental para la conformación de la ciudad mexicana, e incluso de su vecina, la ciudad estadounidense El Paso (en Texas), consideradas como “ciudades espejo” por la dinámica socioeconómica complementaria en la cotidianidad (García Amaral, 2007). Los diversos momentos del crecimiento demográfico de Ciudad Juárez se han visto caracterizados por el factor migratorio, dada su condición fronteriza. Prueba de ello es el crecimiento demográfico que, junto a otras ciudades fronterizas, tuvo de 1930 a 1970, con una tasa de crecimiento mayor que la de las principales metrópolis del país: Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey (Cruz Piñeiro, 1990).

Si bien la ciudad no alcanzó los números de aumento de población de algunas de las otras ciudades que se encuentran colindando con Estados Unidos, como Mexicali o Tijuana, en promedio sí mantuvo saldos netos migratorios más altos. Por esta razón fue posible que de 1930 a 1950 Ciudad Juárez pasara de 4 mil a 63 mil inmigrantes; y a

manera de comparación, vemos que Tijuana pasó de 5 mil a 45 mil en el mismo periodo, y Mexicali de mil a 54 mil (Anguiano Téllez, 1998). Durante estas dos décadas, lo atractivo fue en gran medida causado por el auge algodonero de la región, que comenzó en la segunda mitad de la década de los treinta y terminó con el decaimiento de la industria textil en la ciudad, en los últimos años de los cincuenta.

La mano de obra agrícola experimentada, que no calificada, fue bien recibida luego del desplazamiento que resintieron los trabajadores de occidente y el bajío por la falta de apoyo gubernamental. A mediados de los años cincuenta, Ciudad Juárez fue una de las 17 ciudades del norte que concentró mayor producción forestal y agrícola. A esto se le suman dos elementos que promovieron la llegada de migrantes a la urbe: el primero fue la solicitada mano de obra en los campos algodoneros de El Paso, Texas y los alrededores; el segundo, los altos salarios mínimos que de 2.48 pesos, que era la norma en 1940, subieron a 13.53 en 1960; en el centro del país, en el mismo periodo pasó de 1.52 a 8.19 pesos (Martínez, 1982).

Con la terminación del Programa Bracero en 1965, el flujo de migrantes que llegaban con la intención de cruzar a Estados Unidos se redujo de manera abrupta, y miles de mexicanos deportados y repatriados se vieron obligados a emprender el viaje de regreso a sus estados natales. Como era de esperarse, otros tantos permanecieron en ciudades de la franja fronteriza, lo que obligó a las autoridades locales a generar una pronta respuesta para emplear la mano de obra excedente que buscaban reintegrarse de nuevo a la economía del país, esto para solucionar un problema creciente que, como se comentó, tenía años fraguándose.

Las redes y la buena relación de los empresarios de la ciudad, en especial la que tenía Jaime Bermúdez con el presidente de la república, facilitaron la implementación de dos programas importantes: el Programa Nacional Fronterizo (Pronaf) y el Proyecto de Industrialización Fronteriza (PIF). El primero fue puesto en marcha en la frontera norte y en el sur del país, y tenía una finalidad socioeconómica junto con el embellecimiento urbano; el PIF, comenzando por Juárez, introdujo la dinámica de la industria maquiladora de exportación (IME) (Martínez, 1982). Ciertamente es que se ha argumentado que la instalación de las maquiladoras no fue esencial para el aumento demográfico de este periodo

(Tanori, 1989), no obstante, gracias a investigaciones sociológicas es posible afirmar que tuvieron un efecto considerable en cómo se concebía a Ciudad Juárez como destino, al ser considerada un lugar de “trabajo seguro” (Zamorano Villarreal, 2006; Sánchez y Ravelo, 2010; Aguirre, 2012; Velázquez Hernández, 2013).

Como ya se comentó, en este periodo continuó la llegada de personas de otras entidades, y para fines de la década de los sesenta y principios de los setenta, la mayoría de los migrantes tenían como objetivo el desplazamiento interno en el país, hacia alguna ciudad que ofreciera una oportunidad de trabajo en el reciente y creciente sector industrial de origen extranjero. Una de las consecuencias del acelerado crecimiento de la IME fue la alta demanda de mano de obra, suficiente para movilizar por décadas a la población de entidades de lenta adopción o con predominancia de sector agrícola (Rubio Salas, 2015).

Consideramos importante mencionar que a pesar de la pérdida del interés en el conocimiento agrícola, a falta de espacios en la frontera donde ejercer, Juárez aún mantenía relevancia en la formación de profesionales agrícolas a nivel nacional (se contabilizaban un poco más de 500 alumnos). En ese sentido, la Escuela Superior de Agricultura Hermanos Escobar (ESAHE), que funcionaba desde 1906 con el nombre de Escuela Particular de Agricultura, seguía siendo un recinto al que acudían, terminando la secundaria, estudiantes de diferentes partes del país, para egresar como ingenieros agrónomos, además tentados por las becas que ofrecía la escuela a los estudiantes (Peláez Ramos, 2012).

Podría pensarse que los demás migrantes, que no procedían de un ámbito académico ni formaban parte de los retornados del Programa Bracero, provenían de zonas donde los desequilibrios que sufría el campo mexicano aún tenían repercusiones a gran escala; no obstante, en su mayoría partían de localidades urbanas que contaban con un modelo de trabajo asalariado, es decir, de centros urbanos como nuevos orígenes. Esto en cierta medida puede ayudar a comprender la pronta adaptación de los migrantes al modelo de trabajo de las maquiladoras. Los principales estados de origen, en la primera etapa (hasta 1976) de la instalación de la IME, fueron Zacatecas, Durango y Coahuila. En la segunda etapa (hasta 1990), permanecen los mismos estados, pero se agregaron como expulsores la Ciudad de México y varias localidades de Estados Unidos (Cruz Piñeiro, 1990).

Otro cambio es el reflejado en el perfil sociodemográfico de la ciudad, alentado por la llegada de la IME y por el cambio de las dinámicas migratorias, donde es notorio que la migración se feminiza. Así, para mediados de la década de los setenta, Ciudad Juárez contaba con la mayor mano de obra femenina de las ciudades fronterizas, esto debido a que las primeras maquilas que se establecieron fueron de la industria textil. Los encargados de las nuevas maquiladoras consideraban que en las líneas y en los procesos detallados las manos de las mujeres, por tender de manera general a ser más delgadas y pequeñas que las de los hombres, cumplían mejor la función de la producción en línea de este nuevo modelo que comenzaba a popularizarse en América Latina. Asimismo, se da por hecho que la mujer tiene una naturaleza dócil, lo que facilita el seguimiento de órdenes, la disciplina y la alta productividad (Hjorth, 2009).

Este primer momento también creó una “segregación laboral masculina”, que comenzó a revertirse hasta mediados de los años ochenta con la llegada de la nueva industria eléctrica, la cual, por ser más técnica que la textil, requirió una mano de obra más o menos calificada, lo que inició un proceso de “masculinización”. Las mujeres que trabajaron como primeras operadoras eran de un rango muy corto de edad: entre 16 y 24 años (aquellas mayores de 30 años no eran contratadas), y conforme aparecieron más maquilas con necesidad de mujeres, la edad promedio de las migrantes desciende (Pequeño Rodríguez, 2015).

Este momento es de suma importancia para Ciudad Juárez, ya que los flujos de migración interna se redirigen al norte del país. Las ciudades fronterizas se convierten en el destino de polos expulsores que comienzan a aparecer en el mapa de las migraciones, al igual que nuevos patrones y actores. En este punto la feminización en los desplazamientos tomó importancia numérica, y en esta frontera obligó a enfocarse en las mujeres migrantes y la percepción que empezó a tenerse de ellas y de la nueva manifestación de la migración (Calderón Chelius, 2000).

¿Qué representación social era habitual en los trabajadores de la industria maquiladora juarense? Sánchez y Ravelo (2010) mencionan que las primeras mujeres que migraron a trabajar fueron consideradas como mujeres con vicios, atendiendo a la leyenda negra de la ciudad y por salirse de actividades clásicas de los roles de género; en el imaginario eran “locas” o “prostitutas”. Se creó así una denominación peyorativa que

aún se escucha: “maquilocas”. Además, dentro del contexto industrial se dio un proceso de doble discriminación para quienes llegaban a trabajar en los primeros momentos de la IME, por ser mujeres y migrantes. Esta idea sobre las trabajadoras se popularizó entre los trabajadores de la maquiladora, y quizá puede atribuirse a la segregación laboral que la mano de obra femenina requerida por la industria suscitaba en ese entonces; es decir, una represión de la sociedad heteronormativa de la ciudad, por ser una mujer al servicio de empresas extranjeras.

Vemos pues que se trata de una recomposición del ámbito laboral de la ciudad, que configuró su sociedad tanto por cómo se veían trastocados los roles de género, como por la población migrante que comenzó a pensar en Ciudad Juárez como un destino y no como un “lugar de paso”. En cierta manera, la feminización de la migración coincidió con la feminización del mercado laboral en Ciudad Juárez, puesto que, para principios de la década de los ochenta, las mujeres conformaban el 85 % de toda la fuerza laboral. Fue hasta el año 2000 cuando los hombres sobrepasaron en números absolutos a las mujeres como mayor cantidad de contrataciones en la industria maquiladora (Pequeño, 2015).

Con el aumento de la contratación masculina, que atrajo migrantes hombres a la industria maquiladora, la percepción que se tenía de las mujeres migrantes no cambió mucho y sin embargo fue adaptada, creándose hostilidad en el ambiente laboral contra los hombres migrantes porque provocaban -según aseveraban los operadores oriundos-, ritmos de trabajo “inhumanos”. Incluso entre los mismos migrantes, el “otro” se convirtió en el prejudicado por medio de la reproducción de los imaginarios de la población local. Con el auge maquilador y la integración de mayor población migrante, comenzó el proceso de asimilación que redujo la hostilidad, pero creó nuevos imaginarios específicos (peyorativos) de la región, como es el caso del “torreonero” (migrantes de Coahuila, con predominancia de la ciudad de Torreón), o el de “juarcho” (migrantes de Veracruz), que han dejado su impronta en la ciudad, como es el caso de los brujos de Catemaco (Ravelo y Sánchez, 2007).

Se ha hecho mención que la llegada de migrantes, aunado al crecimiento poblacional de la ciudad, trajo consigo dificultades de infraestructura. Fuera por falta de planeación, por una implementación deficiente o debido a desinterés en las circunstancias, los migrantes que

llegaban a la ciudad eran recibidos, en el mejor de los casos, en pequeños cuartos rentados por otros familiares o conocidos. Cuando no era así, o eran invitados a buscar su propio lugar de residencia, comenzaron a asentarse en los límites de la mancha urbana. Se ha identificado que los migrantes que arribaron a la ciudad hasta la década de los ochenta se establecieron en el norponiente de la ciudad; lo que se ha clasificado como migración proveniente de estados norteros mencionados arriba. Ellos se diferencian de otros migrantes, los que llegaron posteriormente, autodenominándose como los del “Juárez viejo”; o sea, aquellos que tienen relación directa con el centro de la ciudad (entendido como origen, donde todo lo que se tiene fue conseguido a base de esfuerzo y sin algún tipo de ayuda oficial) (Consejo Estatal de Población, 2018).

Característico de la llegada de este flujo migratorio son los asentamientos irregulares que, a costa de luchas, fueron haciéndose de los servicios básicos, incluyendo su derecho a la ciudad, como son las vialidades para el tránsito y conexión con las vías principales. El fundamento de este proceso es la apropiación ilegal del suelo, a causa de los bajos salarios que dificultan la adquisición de una vivienda incluso de interés social, por lo que se ubican en zonas de alto riesgo, tanto de contaminación ambiental como de accidentes geográficos (Caraveo, 2009). A pesar de que la Comisión Mixta de Desarrollo Fronterizo se enfocó en las características de Ciudad Juárez, poco logró para priorizar las necesidades de los recién llegados sobre los intereses de la IME. Esto ocurrió a mediados de los sesenta, y desde entonces la falta de una planeación de desarrollo urbano sustentable ha promovido los asentamientos humanos irregulares en la ciudad (Peña, 2006).

Con el continuo desarrollo de la industria maquiladora, las tasas de desempleo de la ciudad fronteriza fueron las más bajas del país, posicionándose como una atracción ideal para otros mercados laborales, en especial los provenientes del istmo mexicano (Anguiano Téllez, 1998). Dichos migrantes son identificados como los nuevos juarenses y se ubican en asentamientos regulares localizados al suroriente de la ciudad, en colonias como Riveras del Bravo -sus nueve etapas-, Tierra Nueva, Las Torres, Mezquital y Juárez Nuevo.

Con la Encuesta sobre la Migración en la Frontera Norte (Emif), a cargo del Colegio de la Frontera Norte (Colef), aplicada en las ciuda-

des fronterizas, se comenzaron a obtener datos que permiten rastrear de manera más eficiente cada tipo de movimiento migratorio y cuál es su finalidad; tal es el caso de la pretensión de cruzar a Estados Unidos o de permanecer en la ciudad mexicana. Como se muestra en la tabla 1, el porcentaje que pretende cruzar es menos de un cuarto del total, y si se considera que no todos lo que pretend en cruzar lo lograrán, tenemos en este periodo un considerable aumento de llegada y permanencia en la ciudad. Por su parte, Ciudad Juárez consolidó su característica de ciudad destino y no de paso en este periodo, es decir, hace casi 30 años. Sobresalen, además de Veracruz, los estados de tradición histórica migratoria: Guanajuato, Jalisco, Michoacán y Zacatecas (Anguiano Téllez, 1998).

Tabla 1. Fases de crecimiento económico en las ciudades fronterizas 1993-2003

Localidad y estado	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Fase 4	Fase 5	Fase 6	Fase 7	Fase 8
	Mar 1993	Dic 1994	Jul 1996	Jul 1998	Jul 1999	Jul 2000	Jul 2001	Jul 2002
	Mar 1994	Dic 1995	Jul 1997	Jul 1999	Jul 2000	Jul 2001	Jul 2002	Jul 2003
Matamoros, Tamps.	60.0	28.5	28.8	73.0	44.9	57.8	60.2	42.6
Nuevo Laredo, Tamps.	5.5	14.0	26.3	9.3	7.6	3.0	2.4	3.9
Piedras Negras, Coah.	2.3	5.3	3.0	1.7	2.6	2.5	5.2	4.6
Ciudad Juárez, Chih.	8.1	12.4	17.0	3.0	10.2	3.1	3.2	8.3
Nogales, Son.	1.0	2.9	7.7	1.5	4.8	3.0	7.2	23.3
Mexicali, B.C.	4.8	2.3	3.3	3.4	3.2	3.6	6.2	6.0
Tijuana, B.C.	18.2	34.6	13.8	8.1	26.7	27.0	15.6	11.3
Intención de cruce								
Si piensa cruzar a EE. UU.	23.7	20.7	17.8	14.5	14.9	11.5	20.5	32.4

Fuente: Colegio de la Frontera Norte, Consejo Nacional de Población, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como se citó en Anguiano Téllez, 2005.

La llegada continua de estas grandes olas de migrantes que sobrepasaban la capacidad de atención de la ciudad, generó preocupación en la sociedad fronteriza. A raíz de esto comenzaron debates públicos sobre la reacción (responsabilidad) que tendría que darse por parte de autoridades y ciudadanía, ya que no solo eran migrantes que llegaban sin objetivos ni rumbo: llegaban para quedarse. La desestabilización en el istmo de Tehuantepec debida a la reestructuración de Petróleos Mexicanos (Pemex), el cierre de la empresa paraestatal Azufrero Panamericano y las historias de éxito de los primeros migrantes que llegaron a la frontera, respaldados por las remesas, fueron atrayendo a más personas por la creciente industria maquiladora, lo que originó un conflicto entre los intereses municipales y la IME.

La industria maquiladora necesitaba la llegada continua de los migrantes para completar las plazas de mano de obra requeridas para funcionar conforme a su planeación; pero por otro lado, la ciudad no contaba con los recursos necesarios para hacer frente a los nuevos retos que se le presentaban (Hjorth, 2009). Los primeros lugares en la lista de mayor tasa de desempleo de todo el país estaban ocupadas por las poblaciones veracruzanas, siendo la mayor de estas Coatzacoalcos, muy cercana al 10 %. Casi a manera de réplica del fenómeno macro, las primeras personas que migraron de Veracruz de 1993 a 1995 fueron hombres. A partir de ese año comenzó a darse un proceso de reunificación familiar, que involucró en un momento posterior a las cónyuges y luego a mujeres con hijos; ya entrado el nuevo milenio, a familiares en segundo grado (Ravelo y Sánchez, 2007).

Lo anterior, en términos antropológicos, es lo que se denomina traslado de redes sociales, las mismas que permitieron la rápida concentración de migrantes en la ciudad, al tener a dónde llegar y conseguir trabajo desde el día uno, gracias a ser recomendados a las maquilas por sus familiares que trabajaban ahí. Los primeros medios para trasladarse fueron el tren y luego el autobús una vez que las vías fueron clausuradas. Eran momentos de dificultades por el riesgo que implica viajar a la Ciudad de México, sin embargo, poco duró esa etapa, porque pronto las líneas de autobuses comenzaron a ofrecer corridas directas a Ciudad Juárez y otras ciudades fronterizas. Las mismas maquilas empezaron a

mandar transporte para traer oriundos del estado de Veracruz a Ciudad Juárez (Velázquez Hernández, 2013).

Dentro de este contexto, la Iglesia Católica, por medio de la Orden de San Carlos (Orden Scalabrini) comienza la fundación en diversas partes del país de la Casa del Migrante (albergues temporales con apoyo humanitario). En Ciudad Juárez, con apoyo de la asociación católica alemana Misereor, que brindó el 85 % de los recursos, y de la ciudadana, quien cubrió el 15 % restante mediante mano de obra, materiales y algunos donativos, se construyó la Casa del Migrante. La intención era que este espacio fungiera como un centro social, que atendiera a quienes fueron deportados de Estados Unidos sin recursos para acceder a un lugar donde alojarse o regresar a su lugar de origen. Debido a las diversas manifestaciones de la migración, comenzaron a recibir también a migrantes vulnerables que llegaran a la ciudad, ya fuera como destino o como un punto de escala (Rigoni, 2010).

El hecho de que parte del empresariado y de la población juarense hayan colaborado mediante voluntariados, aportaciones en especie o donaciones económicas, permite asumir que comparten las ideas de este centro sobre el migrante, ya sea por cuestiones religiosas o por el aspecto social. Entonces, se presenta como una opción amigable contra el repudio y/o peligros que pudieran sufrir en caso de relacionarse con polleros, narcotraficantes o parte de la sociedad con percepción negativa (Trápaga, 2012), y también se trata de un posicionamiento de la sociedad frente a la migración. Es un espacio que está abierto a todo migrante siempre y cuando atienda la disciplina pedida en la Casa, y aunque no tiene que ser creyente, sí debe ser trabajador y apacible, es decir, un buen migrante.

Por otra parte, ya vimos que la IME es un actor que no solo de manera pasiva ha contribuido al flujo migratorio, sino que lo hace de manera activa, al tener un trato directo con los empleados. El migrante representaba al trabajador ideal para la mano de obra: barato y necesitado. Un sentimiento antiinmigrante se fraguó, al tener predilección por estos, en lugar de por la población local. Como prueba de ello, existieron campañas para “robar” migrantes de una maquila a otra, con la intención de acelerar el crecimiento (Velázquez Hernández, 2013).

Hasta el año 2000, Ciudad Juárez tenía tres características que la distinguían: 1) era la ciudad más poblada de la frontera, 2) era la segunda más transitada después de Tijuana y 3) el 33 % de su población eran migrantes (Rubio Salas, 2013). Al año siguiente, la situación relacionada con la migración tuvo un cambio debido a dos razones: la recesión de la economía y la Ley Patriot. La primera dio paso a que los países centroamericanos y China resultaran en una inversión más redituable para las empresas estadounidenses; la inercia del crecimiento de los últimos 25 años se perdió, y a consecuencia de ello también alrededor de 75 mil empleos de la industria maquiladora en Juárez (Rubio Salas, 2013). Tal situación provocó la desaceleración de la tasa de crecimiento poblacional promedio, que desde 1980 se había posicionado sobre 3.5, reduciéndose a 1.33 para el año 2005.

En lo que respecta a la Ley Patriot, esta se originó en los Estados Unidos luego de los ataques del 9 de septiembre; en consecuencia, se creó el Departamento de Seguridad Interna, que se encargó, bajo una reorganización, de las autoridades de protección fronteriza. Para fines de este trabajo, lo que resulta relevante es que este reordenamiento se tradujo en un aumento considerable de deportaciones por los puentes de la ciudad.

Dichas políticas, debido a la ausencia de datos y recursos, fueron deficientes, mostrando el desconocimiento y falta preparación para los nuevos retos que la movilidad humana presentaba en el nuevo milenio. Las nuevas personas que llegaban de fuera no encontraban las mismas condiciones que en el siglo pasado. A pesar del proceso de “masculinización” de la IME, se dificultó la obtención de un empleo y por ejemplo, muchos hombres, al ser liquidados por las maquiladoras donde trabajan, regresaron a su estado de origen y no volvieron.

Con la nueva inversión de Pemex en el istmo veracruzano, la mano de obra local no era suficiente, por lo que comenzó una salida de migrantes de donde antes había sido un polo de atracción (Velázquez Hernández, 2013). Ciudad Juárez dejó de presentarse como una urbe atractiva para migrantes con objetivos laborales, y comenzó otra etapa que continuó hasta la crisis migratoria de 2018, que es la llamada “población flotante”. Se trata de un aumento de un nuevo tipo de migrantes que se identifican como de estancia temporal y no se consi-

deran habitantes de la ciudad. Pero su estancia puede ser de años, en la medida de que es indefinida; es decir, siempre en condición de “no permanente” y de no asumirse como parte de la ciudadanía (Rubio Salas, 2015). En esta categoría se integran aquellos migrantes que han sido deportados y están esperando una nueva oportunidad para cruzar a Estados Unidos.

Sin embargo, lo mencionado no fue el único elemento que provocó la expulsión de población de Ciudad Juárez. El inicio de la crisis financiera del 2007, sumado a la crisis de seguridad prevaleciente por el conflicto abierto entre el Estado mexicano y los grupos del narcotráfico, bajo la declaración de “guerra contra el narcotráfico en México”, aumentó la expulsión de población de la ciudad. Esto mismo también desalentó el flujo migratorio hacia esta ciudad fronteriza, e incrementó el desempleo a causa de la salida de Ciudad Juárez de varias empresas del sector de la IME. De 2007 a 2010 la ocupación de mano de obra en la industria maquiladora pasó de 211,906 a 178,089 personas, en su mayoría migrantes (Velázquez Vargas, 2011). Mientras que la industria creció en el país, en la ciudad se redujo, lo que generó una situación de desplazamiento forzado, porque las instituciones no tenían la capacidad para responder con programas y la ciudadanía tampoco confiaba en que pudieran hacerlo.

Además, aunado a la impunidad del sistema jurídico, el aumento de delitos como robo y robo a casa-habitación, asaltos, extorsiones, secuestros, lesiones por arma blanca y por arma de fuego, así como homicidios (que alcanzaron los 3,042 en el año 2010) (Velázquez Vargas, 2011) se convirtieron en sucesos de relativa cotidianidad; la inseguridad e impunidad se vivían. Por lo anterior, parte de la población que se encontraba en las zonas de mayor incidencia delictiva, y también aquellos que consideraban que el espacio público en el que vivían y trabajaban era una zona de peligro, abandonaron sus viviendas en un acto que puede definirse como desplazamiento forzado (Barrios de la O, 2021).

Los nuevos desarrollos habitacionales, para quienes pudieran pagarlos, se diseñaron como espacios cerrados, demarcando una separación entre las viviendas y la ciudad mediante bardas, rejas y seguridad privada. Redes familiares que antes habían servido para llegar a la frontera

tuvieron una ruptura, las unidades domésticas tuvieron cambios en las relaciones y los cuidados, apareciendo los llamados “hijos de la maquila”, niños y jóvenes quienes crecieron sin atención y cuidados por parte de la madre y/o el padre, en su mayoría migrantes, a razón de los largos turnos laborales en la IME, (Aziz Nassif, 2012).

Por otro lado, es cierto que Ciudad Juárez es un puente internacional, en concreto, binacional, en la relación con Estados Unidos, lo cual comporta varias situaciones de diverso orden como la seguridad, el mercado y el tránsito, tanto de connacionales como de extranjeros -documentados y no documentados-. Como se ha observado, no se encuentra al margen del quehacer y toma de decisiones en el ámbito de la administración pública, aspectos que trazan el cómo, por qué y cuándo en el efecto de la política pública.

La política de defensa nacional estadounidense, en lo referente a los migrantes nunca había tenido una connotación de crimen o criminales, como se tiene en la actualidad. Fue hasta la llegada de Bill Clinton a la presidencia de Estados Unidos, que se cambió el discurso migrante para adaptarlo a este presidente demócrata (Kerwin, 2018). Desde el comienzo de su mandato, Clinton marcó la franja fronteriza como se conoce hoy en día. En septiembre de 1993 comenzó la operación Blockade en El Paso, Texas (Massey *et al.*, 2002), que consistió en establecer, en las veinte millas de franja fronteriza que ocupa la ciudad, todos los elementos armados disponibles de la Control Border Patrol (CBP) a una distancia tan consistente como fuera posible. Se trató de la militarización del “bordo” (*border*).

El propósito de esta acción era simple: ocupar el mayor espacio posible para evitar el cruce ilegal de inmigrantes, utilizando los medios que fueran necesarios y obligándolos a utilizar rutas de cruce en lugares menos poblados y donde la naturaleza del terreno aún presenta un desafío, que ha llevado a morir en el camino a más de uno. En este contexto fue que se creó la Illegal Immigration Reform and Immigrant Responsibility Act (IIRIRA) en 1996, que cambió las penas delictivas a más severas para los contrabandistas y la inmigración ilegal, incrementó los requisitos para deportar a las personas que se encontraban de manera ilegal en el país, e inició un programa de verificación laboral de documentos (redadas) (Tienda y Sánchez, 2013).

Si bien la intención era reducir el número de indocumentados en el país, la llegada de inmigrantes ilegales no se redujo aún con el aumento de las deportaciones. En complemento, Clinton firmó la Anti-Terrorism and Effective Death Penalty Act, que permitía deportar a cualquier migrante si tenía antecedentes de haber cometido un crimen. No solo migrantes ilegales fueron deportados, sino que también quienes tenían la ciudadanía y llevaban años dentro del sistema de manera legal fueron víctimas de las reformas de Clinton (Zinn, 2009).

Así se encontraban las políticas migratorias, de manera general, previamente al ataque de las Torres Gemelas en 2001, con George Bush Jr. como presidente, lo que desembocaría en el aumento de las medidas para protección de Estados Unidos. Los atentados del 11 de septiembre llevaron al gobierno estadounidense a cerrar sus fronteras y plantear una estrategia para blindarlas, específicamente la que compartía con México. El primer paso fue la firma del Acta Patriótica (Aquino Moreschi, 2012) por el entonces presidente Bush Jr. Esa carta criminaliza a los inmigrantes ilegales y los proscribió solo por su estatus migratorio, dotando a las autoridades de facultades para hacer arrestos y deportaciones sin ninguna causa jurídica.

Otra medida tomada fue el aumento del presupuesto para la defensa de las fronteras y las costas. Con el nuevo presupuesto aprobado se incrementó la cantidad de agentes de la patrulla migratoria. Además, se continuó con la construcción del muro y se implementó nueva tecnología (Alba y Leite, 2004), tanto para la detección de los ilegales en los puentes, como para los que cruzaban por otros espacios. Estas medidas dificultaron el cruce ilegal, pero en ningún momento llegaron a frenarlo por completo; solo lo alejaron de los centros de población a lugares inhóspitos. Lo que sí frenaron fue el retorno de los migrantes frecuentes que regresaban a su lugar de origen cuando el trabajo mermaba. Ahora, por las dificultades que suponía el cruce, preferían establecerse de manera permanente en los Estados Unidos.

Estas condiciones permanecieron más o menos sin cambios considerables hasta el inicio de las llamadas “caravanas migrantes”, en su mayoría provenientes de Centroamérica, de las cuales ninguna llegó o atravesó Ciudad Juárez. No obstante, se dio un dramático aumento en el número de migrantes, lo que tomó por sorpresa a la frontera; sin

embargo, no es la primera vez que se ha tenido que resolver, junto con el gobierno del estado, la situación de miles de migrantes en la ciudad. Que permanezcan en la localidad y las consecuencias que ello acarrea, refiere a las medidas tomadas por el gobierno federal estadounidense y a los acuerdos bilaterales entre ambos países.

La presencia de los migrantes a su llegada a la frontera se puede dividir en cuatro elementos clasificatorios, que nos sirven para comprender cómo se compone esta muestra del fenómeno migratorio. El primero son los migrantes que llegaron a la frontera con la intención de cruzar a Estados Unidos bajo la razón de asilo, por lo que su plan no es permanecer en la ciudad en una primera instancia, sino que fueron detenidos por la Control Border Patrol y canalizados a las oficinas de la institución para el iniciar de trámite (Hernández López y Porraz Gómez, 2020).

El segundo elemento son los migrantes que llegaron a registrarse en listas de espera, para luego ser trasladados a las oficinas de la CBP por las autoridades mexicanas (en un primer momento por miembros de asociaciones civiles), ellos por su parte, contemplaban la estadía en la ciudad por un tiempo indeterminado (Hope Border Institute, 2020).

El tercer elemento, son los migrantes que fueron detenidos en el muro fronterizo y retornados a México (no deportados) por el personal de la CBP una vez que dio inicio en Ciudad Juárez el Programa de Protección para el Migrante (MPP), al que se le atribuyó el nombre de “Quédate en México”, por parte del gobierno federal mexicano (Plata y Kerwin, 2020).

El último elemento es sobre aquellos migrantes a los cuales no se les brindó la oportunidad de iniciar el trámite para pedir asilo. Debido a la pandemia ocasionada por el Covid-19, el Center of Disease Control implementó una disposición de protección codificada desde 1944, en el volumen *Título 42* que regula aspectos de salud pública: deportación inmediata de personas que puedan presentar un peligro de salud para el país (Del Monte Madrigal, 2022). Dicha disposición fue utilizada desde marzo de 2020 hasta mayo de 2023 para deportar (no solo retornar) a migrantes hacia las fronteras, sin posibilidad de iniciar un trámite, siendo una medida punitiva más que cautelar o administrativa.

## POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATORIAS NACIONALES

Al hablar de la migración, tanto desde las ciencias que estudian las manifestaciones del fenómeno, como las proyecciones que se realizan en los medios masivos de comunicación, ha prevalecido el enfoque de tres de los momentos del proceso migratorio: el tránsito, la llegada y la inserción laboral/social luego de atravesar males, peligros y cualquier tipo de tropiezos para llegar su destino.

Durante las primeras cuatro décadas del siglo XX, la migración pasó de ser una situación que debía solucionarse, a ser un alivio para el contexto mexicano y estadounidense mediante el Programa Bracero. Luego de las deportaciones masivas que se dieron al finalizar la Primera Guerra Mundial, el gobierno mexicano, debido al costo que involucró la movilización de estos mexicanos desde la frontera, se convenció de que lo mejor es que no sucediera lo mismo (Durand, 2005). Así, promovió el establecimiento de mexicanos que volvieran de manera voluntaria en tierras despobladas, mediante la Ley de Colonización (1926); y de manera posterior, con un proyecto de colonias agrícolas operado por el Comité Nacional de Repatriación (1929-1934); ninguno de los dos casos tuvo éxito. No obstante, este último se presentaba como prometedor, pues el campesino retornaría trayendo habilidades, métodos, ideas de modernidad y valores; con estos conocimientos formaría nuevas generaciones de trabajadores del campo, que ayudarían al desarrollo del país.

Sin embargo, por causa de la crisis de 1929 se dio otra deportación masiva (más de 100 mil mexicanos), que el gobierno federal no pudo atender en su totalidad y pidió ayuda a los gobernadores fronterizos. Durante el cardenismo, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) inició una campaña a través de los consulados para convencer a los mexicanos de no volver al país. Al mismo tiempo, se llevaron a cabo negociaciones con las autoridades estadounidenses para evitar otra deportación masiva (Alanís Enciso, 2004).

El siguiente gran momento de la política migratoria mexicana es el Programa Bracero (1942). En el entramado de la Segunda Guerra Mundial, luego de la expropiación de los ferrocarriles y el juego estratégico que se llevó a cabo con la expropiación petrolera, México estaba en una posición de negociar. El acuerdo no solo buscaba fines comer-

ciales -que al respecto sabemos que aprovechó-, y se signaron también acuerdos de menor extensión en la siderurgia, minería y lo ferroviario. De igual manera pretendía atender las quejas y las peticiones que por años los migrantes habían reprochado a ambos gobiernos (Lozada *et al.*, 2015). Al menos en teoría, fue un momento en el que se procuró alcanzar derechos y condiciones con relación a transporte, vivienda e higiene dignas, así como el establecimiento de un salario mínimo y respeto de los contratos; en otras palabras, se buscó la protección y bienestar de los braceros (Durand, 2016).

El Programa Bracero se renovó en diversas ocasiones hasta 1964. Se trató, pues, de 22 años durante los cuales México abordó el tema migratorio desde un acercamiento específico, que refería a una manifestación singular (e histórica), a partir de la cual se tomaron decisiones con miras en solventar diversos problemas relacionados con la migración, como los enganchadores, el desempleo en el sector agrícola nacional y la unilateralidad de la política migratoria estadounidense. Desde este momento los migrantes jóvenes y los nuevos que se integraron a circuitos de manera posterior, tuvieron que esperar hasta la década de los noventa para un despliegue de programas migratorios, que más o menos atendieron las problemáticas básicas que se desarrollaron y continuaron luego de la terminación del Programa Bracero.

El gobierno de la presidencia de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) y de su sucesor Luis Echeverría (1970-1976) trataron de renovar algún tipo de acuerdo, sin éxito. Mientras tanto, no se impulsó ni creó ningún tipo de ayuda en esta materia. Fueron años en que los migrantes fueron dejados a su suerte, tanto los que se encontraban en Estados Unidos y volvían, como que estaban en tránsito por vías ilegales de vuelta (Durand, 2005). La postura oficial bajo la cual el Estado mexicano justificaba su inacción aludía a la naturaleza histórica del fenómeno, así como a causas económicas y las laborales del país vecino. En otras palabras, se argüía que en México no hay trabajo y el nivel de vida es precario para quienes son buscados en Estados Unidos como mano de obra. Se reconocían incluso las condiciones de ilegalidad en las que se realizaban los cruces (Lucho y Cepeda, 2019). Sin embargo, se trataba de no intervenir en los planes de vida de todos aquellos que buscaran un empleo y/o mejores condiciones de vida.

La actitud pasiva significó, en términos políticos, un regreso a la unilateralidad de la toma de decisiones para solucionar al asunto migratorio dictada desde Washington. No sorprende que fuera en este periodo cuando se iniciaran las huelgas de los trabajadores agrícolas, en sobre todo en la región fronteriza estadounidense, como la encabezada por César Chávez. Los migrantes tuvieron que hacerse valer por sí mismos, a falta de un respaldo institucional. A la vez, una sombra del pasado se proyectaba sobre los gobiernos mexicanos en la postrimería del siglo XX: la repatriación masiva y los efectos en la economía nacional de las remesas en caso de que disminuyeran los envíos.

Para los migrantes, México estaba del lado equivocado; esto se evidenció cuando luego de las elecciones de 1988 se dieron lugar manifestaciones de estos en diversos consulados de Estados Unidos, con reclamos sobre fraude y corrupción del proceso electoral (Durand, 2005). Fue en esta coyuntura cuando aparecieron los programas dirigidos a los migrantes. Tan pronto como 1989, se entendió y se asumió desde ámbito político que los migrantes serían un grupo considerable, por número e influencia, que la oposición podría manejar de no prestarse atención a sus demandas y a la promoción de sus derechos.

A continuación, se presentan los 10 programas que se consideran más relevantes, que aparecieron de 1982 a 2002, a cargo de manera principal de cuatro instituciones, lo que no implica que no hayan tenido colaboración por otras instancias gubernamentales. Estas instituciones son la Secretaría de Relaciones Exteriores, el Instituto Nacional de Migración (Inami), la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) y la Secretaría de Salud.

Comencemos por aquellos programas cubiertos bajo el ala del INAMI, el cual fue creado en 1993 empero a raíz de la necesidad de tener una institución cuyas funciones fueran específicas y focalizadas a los programas existentes. El primero de ellos y quizá uno de los más conocidos es el Programa Bienvenido Paisano (hoy Héroes Paisanos), en el que establece como responsable durante los primeros años a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, creándose el 6 de abril de 1989. Resalta que en los objetivos la cuestión comercial tiene protagonismo, ya que se enuncia un mejoramiento en transporte de mercancías a través de todas las fronteras, así como turismo, para la

generación de divisas, pero a su vez, los migrantes no son mencionados (Diario Oficial de la Federación, 1989).

Sin embargo, a pesar de lo dicho, el objetivo principal de este programa mencionado fue eliminar los malos tratos (extorsión, robo, corrupción) que recibían los mexicanos en sus travesías de visita a las distintas entidades del país; es decir, se buscaba darle orden y seguridad al flujo migratorio de retorno (Instituto Nacional de Migración, 2011). A manera de ejemplo: un acto concreto que se llevó a cabo fue la reducción de agentes aduanales en los cruces fronterizos, ya que se presumía que algunos cometían actos delictivos, así como la instalación de los semáforos fiscales donde verde significa pase y rojo significa revisión. La primera puesta en acción fue en diciembre del mismo año, y durante varios más solo funcionó en la temporada vacacional decembrina.

El segundo programa es el Grupo Beta de Protección de Migrantes, el cual se deriva del acuerdo anterior, y se puso a prueba en Tijuana en 1990. La finalidad de este programa era la protección de los migrantes frente a los grupos delictivos; luego, una vez identificadas las rutas más usadas, adoptó nuevas funciones, como la atención médica y labores de búsqueda y rescate. Para 1995 se contabilizaban estos Grupos Beta en cuatro ciudades en total, incluyendo a Tijuana: Nogales (1994), Tecate (1995) y Matamoros (1995). Pero tuvieron que pasar cinco años más para que se institucionalizara este programa y que la colaboración con Secretaría de Gobernación (Segob) permitiera la formación del Grupo en los distintos estados fronterizos y no solo en los del norte (Beltrán del Río, 2012).

El tercero y último programa dependiente del Inami es el Programa Interinstitucional de Atención a Menores Fronterizos (PIAMF), que surgió en 1996 con la intención de brindar atención médica, seguridad y alojamiento los menores repatriados entretanto son localizados sus familiares, o bien, ellos son devueltos a su lugar de origen bajo el monitoreo de instituciones gubernamentales (Moreno Pérez, 2008). El problema de este programa es que es necesario contar con la voluntad del menor, por lo que no es raro que se registren escapes de los albergues -en los que colabora el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia

(DIF)-, a los que son canalizados, o que incluso se nieguen a ser llevados a la oficina del Inami para una revisión médica (primer paso).

Los siguientes programas han estado a cargo de la SRE desde su creación, y como es de suponerse, su acción está orientada hacia los mexicanos que se encuentran en Estados Unidos. El primero por mencionar es la matrícula consular (1988). Se tiene que decir que no es de reciente creación, ya que se ha expedido desde finales del siglo XIX, empero no ha sido continuo. La finalidad era que fungiera como una identificación, no obstante, esto resultó en más de una década en la que refería a un mero trámite burocrático. Por un lado, no había forma de que se compartieran las bases de datos de los consulados entre sí; por el otro, en ocasiones lo único registrado era el nombre y apellido, sin más datos.

Para el año 2003, con ayuda del siguiente programa, se habían realizado las diligencias necesarias para que instituciones bancarias y policiacas reconocieran la matrícula consular como documento oficial de identificación, en medida que también el formato de registro había mejorado lo suficiente y se habían estandarizado el procedimiento (Durand, 2005).

Un par de años después, en 1990, apareció el Programa para la Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME), que se convirtió en el Instituto de Mexicanos en el Exterior en el 2003. La idea era poder atender algunas de las quejas que presentaban los mexicanos en Estados Unidos, con un protocolo establecido de forma institucional, que culminara en la mediación diplomática en los casos que fuera posible; aunque en la práctica no pasaban de ser simples formalidades. De igual manera, se incluyó el objetivo de generar vínculos y fomentar el diálogo con las agrupaciones en las diferentes ciudades, que permitieran el desarrollo de políticas específicas (Arámbula Reyes y Santos Villarreal, 2008).

El Programa Binacional de Educación Migrante (Probem) tiene antecedentes desde 1976, cuando comenzaron diálogos entre los estados de California y Michoacán para el diseñar un modelo escolar, que permitiera la continuidad académica a los estudiantes (sin importar edad), al poder continuar y revalidar sus estudios. Se consolidó de manera formal en 1982, pero funcionaba a tropezones y solo en pocas localidades dentro de esos estados (IEEPO, 2017).

Una vez que los representantes de México y Estados Unidos signaron un memorándum de colaboración educativa, ello permitió que se llevaran a cabo labores por parte de la SRE y la Secretaría de Educación Pública (SEP), para impulsar el proyecto en los principales estados de expulsión migrante. A través del Oficio 204-4-AME-2616, en 1996 se estableció el acuerdo entre ambos países y pasó a nacionalizarse el programa, en el que se incluyen 27 estados entre ambos (Secretaría de Educación Pública, 2019). Como se verá adelante, esta no fue la única iniciativa de los migrantes, además de que posteriormente el programa fue adoptado a nivel federal; más que iniciativa ciudadana, era la resolución de problemáticas por medios propios.

El último programa perteneciente a la SER dio inicio en 1992. Se trata de un convenio al que México ingresó, que tiene, con sus respectivas reformas, en marcha desde 1968 en Estados Unidos. En términos generales, se trata de un mecanismo que bajo el nombre de Ley Uniforme Interestatal de Manutención Familiar (UIFSA, por sus siglas en inglés), busca el cobro de la pensión alimenticia cuando uno de los cónyuges se va a los Estados Unidos y cesa el envío de remesas para la manutención de sus hijos. A excepción de cinco estados que han resuelto no aceptar las denuncias, en el resto de ellos se localiza a la persona contra la cual se tiene abierto un caso, y de ser considerada responsable, se abre un proceso para el cumplimiento de las cuotas vencidas (Sierra Martínez, 2009).

La propuesta que realiza el gobierno mexicano se encuentra en el entramado del proceso de reunificación familiar que está gestándose desde finales de siglo pasado. Ciertamente es que la feminización de la migración y las mujeres con niños en los flujos evidenciaron esta situación, pero a pesar de eso, otras tantas familias no se reunieron y algunos de quienes llegaron cruzaron la frontera e iniciaron una nueva vida con una nueva pareja. Se busca entonces, amparar un poco a quienes se encuentran vulnerables y esperanzados, a los que luego se les ha sumado la desilusión.

Los últimos dos programas vienen de la mano de la Secretaría de Desarrollo Social. El primero de ellos es la vertiente internacional que se denominó Programa Nacional de Solidaridad Internacional, que es en realidad un 2 x 1 que inició en 1990: por cada dólar que se juntaba en los clubes mexicanos participantes en Estados Unidos, el gobierno

federal y el gobierno estatal aportaban un dólar de manera respectiva (y no pesos, ahí la variación *internacional*), pero resultó en un fracaso.

En este proyecto se encontraban los cinco estados de mayor flujo migratorio, y para 1995 el modelo se volvió insostenible por la crisis en México (Goldring, 2002). Como se asume, solo en Zacatecas permaneció en funcionamiento, ya fuera porque tuvo una mejor organización, por la iniciativa histórica de los clubes, o por un mayor compromiso por parte del gobierno estatal. Lo que puede asegurarse es que el modelo zacatecano sigue siendo tomado como ejemplo, a pesar del límite del financiamiento que las diversas estancias de gobierno han establecido. Ahí, se sigue promoviendo un flujo estable de remesas, lo que ha posicionado a Zacatecas entre los receptores más altos del país (García, 2021).

El segundo programa se nacionaliza de manera tardía, y junto con Bienvenido Paisano es de lo más conocidos. Se trata del Programa 3 x 1 para Migrantes, el cual se mantiene vigente a la fecha de este escrito. Al igual que Programa Binacional de Educación Migrante tiene antecedentes que se remontan a la década de los sesenta; se trata de clubes de migrantes provenientes de Zacatecas que se apoyaban entre sí. Consideramos importante puntualizar que ese el único programa que opera a nivel federal que se origina desde la sociedad civil. Los miembros de estos primeros clubes mandaban dinero a sus familiares (en su mayoría), los cuales se ponían de acuerdo entre ellos y ayudaban a llevar a cabo proyectos sociales como parroquias, parques o pavimentación de calles en zonas específicas de las localidades. Fue hasta 1982 que inició de manera formal el proyecto 1 x 1, es decir, por cada peso que los migrantes pusieran para un proyecto, el gobierno estatal pondría otro (Cappelletti y Alarcón, 2021).

Por medio del Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que es operado por la Sedesol y que estaba bajo la dirección de Luis Donaldo Colosio, en 1992 la federación se comprometió a aportar otro peso; así nació el 2 x 1. Los problemas comenzaron a surgir en relación con cuáles serían los proyectos a los que tenía que destinarse el presupuesto, ya que ahora eran tres los implicados; la situación se politizó y se complicó aún más para 1999. La nueva política de delegar responsabilidades al municipio dio pie al 3 x 1: las tres instancias de gobierno aportarían un peso

por cada peso del club de migrantes (Durand, 2005). Los problemas continuaron y los migrantes consideraron llevar el proyecto al presidente de la república, lo que evitaría que fuera utilizado como propaganda política por el partido que había gobernado el estado durante esos años. Así, se nacionaliza en 2002 bajo el nombre de Iniciativa Ciudadana; poco tiempo pasa y los reclamos en el Congreso son escuchados; en el 2004 (re)toma el nombre que tiene ahora (Moreno Pérez, 2008).

Más allá del límite que el gobierno federal estableció desde un inicio para la coinversión de proyectos (1 millón de pesos para el esquema 3 x 1, que ahora refiere a un equivalente al 25 % de la inversión total), la orientación que adaptó el programa no aborda de manera dedicada las problemáticas migratorias, aún con el replanteamiento de los objetivos en años recientes (Secretaría de Bienestar, 2017). En un comienzo se planteó como actores principales a los mexicanos radicados en Estados Unidos (no hay algún programa equivalente para otros países); esto permitió que las distintas esferas de gobierno lo consideraron como una oportunidad para realizar trabajos de infraestructura y tener un gasto público más eficiente, bajo un discurso de fortalecimiento del sentido de comunidad de los migrantes con sus respectivas comunidades de origen (Hernández Mejía, 2017).

En estricto sentido, y dado que cada club de migrantes decidía qué obra se llevaría a cabo y dónde, no se planteaba desde una perspectiva de proyectos comunitarios, ya que era posible que solo se atendieran sectores específicos y no de atención prioritaria. En otras palabras, no había una población objetivo o problema(s) específico(s) a los cuales se dedicarían los recursos. Con el tiempo se realizaron modificaciones a los estatutos con la intención de enfocar los recursos en el desarrollo local; no obstante, la ambigüedad con la que los estos se planteaban y la falta de vinculación con otros programas, así como la falta de reconocimiento de problemáticas derivadas de la migración en territorio mexicano, imposibilitaron un mayor aprovechamiento como parte de las políticas migratorias nacionales (Iracheta, 2012).

**POLÍTICAS PÚBLICAS MIGRATORIAS REGIONALES**

Sabemos que las entidades federativas, así como los municipios, reproducen programas guiándose en las políticas públicas federales. No responde esto solo a una cuestión legislativa, sino también económica, volviéndose más visible el efecto en las ciudades, dado que sus ingresos libres tienden a ser menores al 50 %. Es decir, se trata del presupuesto que pueden utilizar en lo que les resulte conveniente, mientras el otro que proviene de las aportaciones estatales y federales está destinado para objetivos específicos que tienen que respetarse (Gallardo García, 2017).

Sin embargo, así como los dos programas mencionados arriba fueron iniciativa de algún estado de México con California, consideramos que sería importante, en caso de ser posible, identificar si en Chihuahua o en Ciudad Juárez existen antecedentes del mismo tipo. Hasta el momento, hemos identificado dos que han surgido por iniciativa regional, los cuales responden a una colaboración operativa entre los gobiernos estatal y municipal. Ambos van orientados hacia menores que se encuentran dentro de las dinámicas migratorias, ya sea por sí solos o por ser acompañantes de los adultos.

Sobre este punto, queremos resaltar que, en apariencia, la atención que se les brinda a los menores -quienes cada vez han ganado más importancia como actores en el fenómeno migratorio (Gaitán y Unda, 2010)-, ha logrado conjurar la falta de recursos económicos que limita el actuar de estos ámbitos de gobierno; por otro lado, podría ser un indicio de que las instituciones participantes son las que cuentan con mayor autonomía en la asignación de recursos o toma de decisiones.

El primer programa lo ubicamos en el 2006 como Programa de Atención a Menores Migrantes y Repatriados, a cargo del DIF estatal, que también funcionó en Ojinaga, pero donde el 90 % de los registros se realizaron en Juárez (Cordero Lamas, 2014). Además de contabilizar las repatriaciones, el programa se encarga de redirigir a niñas, niños y adolescentes (NNA) a albergues que sean aptos para su edad, a la vez que se trata de contactar a algún familiar mayor edad, para organizar el traslado. Como información relevante, encontramos que el 80 % de los menores se encuentra en edades de 12 a 17 años (Cordero Lamas,

2014), lo que indica una probabilidad de que el movimiento sea causado por intenciones laborales, ya que ese rango es considerado como parte de la PEA.

La razón por la que este programa se encuentra en el presente apartado es porque se volvió el antecedente directo para la creación del albergue “México mi Hogar”, cómo funciona hasta el día de hoy. Es un centro en el que se atiende a todos los migrantes menores no acompañados (por un familiar o tutor legal) que lleguen a la ciudad, además de los repatriados (Desarrollo Integral de la Familia, 2019). De manera posterior, pasó a formar parte de los ejes del Plan de Desarrollo Municipal de Ciudad Juárez de manera explícita (Gobierno Municipal de Juárez, 2014), y no solo bajo el nombre genérico de Programa de Atención a Migrantes que llevaba a cabo el gobierno de estado de Chihuahua.

El segundo centro no se encuentra en Ciudad Juárez, sino en Ascensión, Chihuahua, a 180 kilómetros al suroeste, donde se brinda atención educativa y de cuidados básicos a las niñas y niños que acuden al lugar. Se trata del Centro de Atención Integral para Niños Migrantes (CAINMI), que es parte del Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes. El proyecto comenzó cuando se identificó que un poco menos de la mitad de la población flotante (conformada por diversas etnias) que llega durante la temporada agrícola a la localidad, lo hace durante su etapa de niñez. Se trata de los hijos de los jornaleros que en ocasiones no son acompañados por otro adulto, razón por la que tenían que estar en el campo durante el tiempo de trabajo (Segura Herrera y Hernández Hernández, 2018).

Cabe aclarar que este programa es del año 2010, no obstante, consideramos prudente mencionarlo debido al diseño que ha tenido y a los objetivos que se ha planteado. Con la incorporación a la SEP, esta llamada escuela para niños migrantes sigue un ciclo distinto al de otras. La duración y los tiempos son los mismos que el ciclo agrícola (por lo cual se ha denominado “ciclo escolar agrícola”), los jornaleros que llegan a Ascensión tienen un patrón temporal, por lo que van y vienen desde estados como Oaxaca y Chiapas.

Este modelo ha permitido que las hijas e hijos de los trabajadores puedan continuar su educación sin interrupciones (aunque nada más hasta nivel secundaria) (Gobierno del Estado de Chihuahua, 2018). Esta escuela es un ejemplo de cómo la apertura con los padres de familia ha permitido tener un enfoque incremental al verse involucrados ellos en la formación de sus hijos. Además, comienzan a interactuar entre ellos a raíz de que su opinión es tomada en cuenta, como sugerencia, para realizar cambios o continuar con el programa escolar como está establecido. Las políticas que promueven la integración e interacción entre diversos grupos de la población mexicana, desde una perspectiva de diversidad (y no homogénea), podrían mostrar resultados en resignificaciones culturales, como la convivencia desde la infancia, con personas de diversos contextos culturales y con distintos idiomas.

### CONCLUSIONES

El objetivo del esbozo permite poner en contexto reciente el fenómeno migratorio en la frontera, lo que consideramos necesario para un mejor entendimiento del estado en el que se encuentran las políticas públicas migratorias. También, ayuda a tener una mayor claridad del panorama del que forman parte, el cual, por un lado refiere a los diferentes patrones y formas en las que se ha manifestado la migración dentro y desde el país, y por el otro, a la forma en que el gobierno, a través de la implementación de programas, ha tratado las problemáticas que han derivado de este tema.

Es innegable que el acervo de datos sobre el tema, obtenidos a través del tiempo por diversas instituciones gubernamentales y organizaciones, da cuenta de que este fenómeno está conectado con complejos procesos globalizadores que se han presentado en las últimas décadas, sea en el espacio económico, social, político o tecnológico. Estos procesos influyen en una gran variedad de cuestiones de política de alta prioridad, sin embargo, en el caso de México, como se muestra, no existe un hilo conductor que permita distinguir o enlistar la problemática que se pretende atender. No existe población objetivo, menos aún, una Secretaría de Migración -de ser ese un nombre posible-, la cual planteé metas

a partir de una agenda pública, alimentada por ciudadanos mexicanos en el extranjero y de ciudadanos migrantes internos.

El caso de Ciudad Juárez nos permite visualizar que la migración comporta aspectos de orden nacional e impacto binacional, los cuales se configuran y reconfiguran de acuerdo con el tratamiento oficial que estas reflejan en el orden de las políticas públicas, en su operación nacional, regional y por supuesto binacional. Ciudad Juárez en la migración no solo es lo que su vecindad con Estados Unidos refiere, sino también lo que se plantea desde el centro del país y el centro del estado de Chihuahua, así como, indirectamente acaso, lo que se hace o se deja de hacer en los otros estados de la nación.

Lo anterior se evidencia con la heterogeneidad implícita en la puesta en marcha de políticas mediante programas a cargo de otras instituciones a nivel regional. La aplicación sin previo conocimiento o investigación expone un problema evidente recurrente en las políticas públicas: concebir a la sociedad como un ente uniforme, como una sola cultura mexicana, la realidad aceptada sin enfrentamientos. La toma de decisiones bajo esta premisa explica la imposibilidad de lograr los objetivos, ya que la diferencia es constitutiva y las problemáticas específicas. A la par podría argumentarse que es en reacción a los procesos anteriores, en los que la atención inmediata busca suscitarse debido a que los recursos y las oportunidades escasean.

Así, las propuestas desde la sociedad civil organizada, si bien han logrado avances en la vinculación con el gobierno como agentes de cambio, también han eclipsado a otro sector de la población que sin dicha vinculación financiera ha quedado rezagado (quienes se quedan, familiares de los migrantes en sociedades de origen), a la espera de una política que los considere en sus programas.

Desde la segunda mitad del siglo XX, la migración interna en México, derivada de desequilibrios económicos y sociales, ha dado como resultado el aumento poblacional repentino en Ciudad Juárez. Los y las migrantes, con su familia y su cultura, comenzaron a integrarse en la ciudad resignificando los espacios y relaciones sociales; por lo tanto, se requiere pensar a Ciudad Juárez no solo como elemento de cruce, sino también de estancia y configuración *de la ciudad* desde el flujo migratorio. Una ciudad, un espacio, que a la vez es plural y por ello mismo complejo.

En ese sentido, la frontera es un espacio de vida y vivencias de acuerdo con la consideración que el estado comporta al estatus de estancia, sea esta permanente o transitoria. La omisión o acción, así como su eficacia y eficiencia, radican en el concierto de esfuerzos no solo binacionales, sino también de articulación interna entre administraciones de gobierno tanto estatales como municipales. Ciudad Juárez, en su condición de frontera es, resaltamos, *una* de las fronteras norte del país con vecindad con uno de los países -aún- más poderosos del mundo, lo cual implica la perenne atención del flujo de personas que desde distintos contextos, así como por variadas razones en su movimiento, estancia o tránsito, le implica una faceta del *ser* a la ciudad.

Si entendemos los cambios de escala, las tendencias emergentes y la evolución de las variables demográficas que traen consigo las transformaciones sociales y económicas mundiales, provocadas por fenómenos como la migración, comprenderemos mejor los cambios del mundo en que vivimos y podremos crear y desarrollar mejores políticas públicas para un lugar tan característico como es Ciudad Juárez.

#### REFERENCIAS

- Aguilar, A. y Hernández Lozano, J. (2018). La reorientación de flujos migratorios en la ciudad-región. El caso de la Ciudad de México en la Región Centro. *EURE* 44(133), 135-159.
- Aguirre, L. A. (2012). Inmigrantes veracruzanos en Riberas del Bravo: espacios, interacciones y (re)construcción de identidades. *Chihuahua Hoy*, 10, 341-364.
- Alanís Enciso, F. S. (2004). De la idealización al rechazo: el retorno de mexicanos procedentes de Estados Unidos. Análisis de la posición oficial mexicana, 1880-1940. En M. A. Castillo García y J. Santibáñez Romellón (coords.). *Nuevas tendencias y nuevos desafíos de la migración internacional*, (pp. 25-63). El Colegio de la Frontera Norte.
- Alba, F. y Leite, P. (2004). Políticas migratorias después del 11 de septiembre: los casos del TLCAN y la UE. *Migración y Desarrollo*, 5(2), 4-20.

- Anguiano Téllez, M. A. (1998). Migración a la frontera norte de México y su relación con el mercado de trabajo regional. *Papeles de Población*, 4(17), 63-79.
- Anguiano Téllez, M. A. (2005). Rumbo al norte: nuevos destinos de la emigración veracruzana. *Migraciones Internacionales*, 3(1), 82-110.
- Aquino Moreschi, A. (2012). Cruzando la frontera: Experiencias desde los márgenes. *Frontera Norte*, 24(47), 7-34.
- Arámbula Reyes, A. y Santos Villarreal, G. S. (2008). *Protección consular a los mexicanos en el exterior*. Cámara de Diputados, LX Legislatura.
- Aziz Nassif, A. (2012). Violencia y destrucción en una periferia urbana. El caso de Ciudad Juárez, México. *Gestión y Política Pública*, 21, 227-268.
- Barrios de la O, M. I. (2021). *Movilidad humana en Ciudad Juárez, 2007-2012. Transitando de la inmigración laboral a la emigración y desplazamiento forzado*. El Colegio de la Frontera Norte.
- Beltrán del Río, S. (2012). *Fortalecimiento de grupos de protección al migrante*. Instituto Nacional de Migración.
- Calderón Chelius, L. (2000). Migración femenina y participación política en El Paso, Texas. *Revista Frontera Norte*, 12(23), 119-151.
- Cappelletti, V. y Alarcón Acosta, R. (2021). El Programa 3 x 1 en Zacatecas. Colaboración y conflicto entre organizaciones de migrantes y entidades gubernamentales. En J. E. Mendoza Cota (coord.), *Aspectos económicos y sociales de la migración en México y América Latina* (pp. 181-212). El Colegio de la Frontera Norte.
- Caraveo, B. (2009). El problema de la vivienda en Ciudad Juárez: los asentamientos humanos irregulares. *Noésis*, 18(36), 156-167.
- Carrillo, J., Hualde, A. y Quintero Ramírez, C. (2005). Recorrido por la historia de las maquilas en México. *Comercio Exterior*, 55(1), 30-42.
- Castillo Ramírez, G. y González, J. (2020). Cambios espaciales y socioeconómicos en la migración mexicana a Estados Unidos a inicios del siglo XXI (1994-2007). *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 85(2847), 1-36.
- Cervantes Pacheco, E. I. (2018). El estudio de los hombres michoacanos en la migración México-Estados Unidos desde una perspectiva psicosocial. En Rodolfo Cruz *et al.*, (coords.). *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las ciencias socia-*

- les. Vol. VI. *Migraciones y transmigraciones* (pp. 541-565). Consejo Mexicano de las Ciencias Sociales/Universidad Autónoma de San Luis Potosí/El Colegio de San Luis.
- Consejo Estatal de Población. (2018). *Diagnóstico sociodemográfico y participativo de las colonias para la implementación de la Acción 2.4.3.2 del proyecto Inclusión Social de las personas migrantes a la comunidad, del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*. Coespo.
- Consejo Nacional de Población. (2002). *Índice de Intensidad migratoria. México-Estados Unidos, 2000*. Conapo.
- Consejo Nacional de Población. (2012). *Índice de Intensidad migratoria. México-Estados Unidos, 2010*. Consejo Nacional de Población.
- Cordero Lamas, S. (2014). Condición de los adolescentes repatriados de circuito por Ciudad Juárez. En G. Córdova Bojórquez, et al., (coords.). *Migración, urbanización y medio ambiente en la región Paso del Norte* (pp. 19-42). El Colegio de la Frontera Norte.
- Cruz Piñeiro, R. (1990). Mercados de trabajo y migración en la frontera norte: Tijuana, Ciudad Juárez y Nuevo Laredo. *Frontera Norte*, 2(4), 61-93.
- Cruz Piñeiro, R. (2010). Flujos migratorios en la frontera norte: Dinamismo y cambio social. En Francisco Alba, et al., (coords.). *Los grandes problemas de México. Migraciones internacionales*, vol. III, (pp. 395-436). El Colegio de México.
- Cruz Piñeiro, R., Silva Quiroz, Y., y Navarro Ornelas, A. M. (2015). La migración interna en México: niveles y tendencias presentes y posibles. En R. Cruz Piñeiro y F. Acosta (coords.). *Migración interna en México. Tendencias recientes en la movilidad interestatal*, (pp. 175-200). El Colegio de la Frontera Norte.
- Del Monte Madrigal, J. A. (2022). *El Título 42. Dos años de una política sanitaria al servicio del control migratorio*. El Colegio de la Frontera Norte.
- Desarrollo Integral de la Familia. (2019, 2 de enero). *Convenio de concertación y apoyo económico número DIF/055/2019*. <https://juarez.gob.mx/transparencia/docs/albergue-mexico-mi-hogar-y-dif-estatal.pdf>

- Diario Oficial de la Federación. (1989, 6 de abril). Acuerdo por el que se instrumentan acciones de mejoramiento de los servicios públicos federales, en las fronteras, puertos marítimos y aeropuertos internacionales del país. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4810715&fecha=06/04/1989&od\\_diario=207064](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4810715&fecha=06/04/1989&od_diario=207064)
- Durand, J. (2005). De traidores a héroes. Políticas emigratorias en un contexto de asimetría de poder. En R. Delgado Wise y B. Knerr (coords.). *Contribuciones al análisis de la migración internacional y el desarrollo regional de México*, (pp. 15-38). Universidad Autónoma de Zacatecas/Miguel Ángel Porrúa/Cámara de Diputados.
- Durand, J. (2016). *Historia mínima de la migración México-Estados Unidos*. El Colegio de México.
- Durand, J. y Massey, D. (2003). *Clandestinos. Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. Universidad Autónoma de Zacatecas/Miguel Ángel Porrúa.
- Durand, J., Massey, D. y Parrado, E. (1999). The New Era of the Mexican Migration to the United States. *The Journal of American History*, 86(2), 518-536.
- Flores Alonso, M. y Barrera Chavira, E. (2003). Migración de mexicanos a Estados Unidos. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública/Cámara de Diputados.
- Gaitán, L. y Unda, R. (coords.). (2010). *Los niños como actores en los procesos migratorios. Implicaciones para los Proyectos de Cooperación*. Universidad Politécnica Salesiana.
- Gallardo García, M. (2017). *El desequilibrio fiscal en el federalismo mexicano: la capacidad tributaria del municipio*. Universidad Juárez del Estado de Durango.
- García Amaral, M. L. (2007). Ciudades fronterizas del Norte de México. *Anales de Geografía*, 27(2), 41-57.
- García, R. (2021, 5 de mayo). Zacatecas, de los estados que más reciben remesas. *El Sol de Zacatecas*. <https://www.elsoldezacatecas.com.mx/finanzas/zacatecas-de-los-estados-que-mas-reciben-remesas-6677582.html>
- Gaspar Olvera, S. (2012). Migración México-Estados Unidos en cifras (1990-2011). *Migración y Desarrollo*, 18(10), 101-138.

- Gobierno Municipal de Juárez. (2014). *Plan Municipal de Desarrollo 2016-2018. Ciudad Juárez, Chihuahua*. Gobierno Municipal de Juárez.
- Goldring, L. (2002). The Mexican State and Transmigrant Organizations. Negotiating the Boundaries of Membership and Participation. *Latin American Research Review*, 37(3), 55-99.
- Hernández López, R. A. y Porraz Gómez, I. F. (2020). De la xenofobia a la solidaridad: etnografías fronterizas de la caravana migrante. *Frontera Norte*. 32(18), 1-23.
- Hernández Mejía, I. M. (2017). *Migración y Desarrollo. Un análisis del Programa 3x1 para Migrantes y el Programa Especial de Migración. El Caso de Jalisco*. [Tesis de maestría]. El Colegio de la Frontera Norte.
- Hjorth Boisen, S. V. (2009). La industria maquiladora y la migración interna en México. *Gaceta Laboral*, 15(1), 5-28.
- Hope Border Institute. (2020). *Border Observatory: 2020 Situation Report: Remain in Mexico*. Hope Border Institute. [https://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4810715&fecha=06/04/1989&cod\\_diario=207064](https://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4810715&fecha=06/04/1989&cod_diario=207064)
- Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca. (2017). *Guía para candidatas/candidatos del Programa de Intercambio de Maestros México-Estados Unidos (PIM)*. IEEPO/SRE.
- Instituto Nacional de Migración. (2011). *Programa Paisano*. INM.
- Iracheta, A. (2012). *Meta Evaluación 2007-2012. Informe Final Programa 3x1 para Migrantes*. Secretaría de Desarrollo Social.
- Kerwin, D. (2018). From IIRIRA to Trump: Connecting the Dots to the Current US Immigration Policy Crisis. *Journal on Migration and Human Security*, 6(3), 194-204.
- Lozada García, N., Guillén Ayala, J. y Martínez Oyarzabal, M. (2015). *México en la encrucijada: implicaciones internas e internacionales de la migración*. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques/Senado de la República.
- Lucho González, G. F. y Cepeda Rincón, F. (2019). Políticas públicas en materia de migración: frontera norte y sur. En F. Cepeda Rincón y G. F. Lucho González (coords.), *Migrantes, refugiados y derechos humanos*, (pp.135-152). Tirant Lo Blanch.

- Martínez, O. (1982). *Ciudad Juárez: el auge de una ciudad fronteriza a partir 1848*. Fondo de Cultura Económica.
- Moreno Pérez, S. (2008). Migración, remesas y desarrollo regional en México. En G. Meixueiro Nájera (coord.). *Documentos selectos de desarrollo regional y políticas públicas* (pp. 121-160). Centro de Estudios Sociales y Opinión Pública.
- Ochoa Serrano, A. (2018). Una familia viandante. En I. Solano Chávez (coord.), *Migrantes somos y en el camino andamos. Ensayos sobre identidad, migración y cultura transfronteriza* (pp. 31-42). Cámara de Diputados.
- Palomares León, H. (2015). En R. Cruz Piñeiro y C. Quintero Ramírez (coords.). *Ires y venires. Movimientos migratorios en la frontera norte de México*, (pp. 269-312). El Colegio de la Frontera Norte.
- Parra Ávila, J. y Contreras Delgado, C. (2015). Migración fronteriza en Coahuila: de Guanajuato a Piedras Negras. En R. Cruz Piñeiro y C. Quintero Ramírez (coords.). *Ires y venires. Movimientos migratorios en la frontera norte de México*, p. (pp. 213-268). El Colegio de la Frontera Norte.
- Partida Bush, V. (2010). Migración interna. En B. García y M. Ordorica (coords.). *Los grandes problemas de México. Migración*, (pp. 325-362). El Colegio de México.
- Pedraza Rendón, O. H., Lenin Navarro, J. C. y Armas Arévalos, E. (2007). Historia de la migración en Michoacán. *Cimexus*, 2, 53-66.
- Peláez Ramos, G. (2012). *1967: la huelga estudiantil de las escuelas de agricultura, el Politécnico, las normales rurales y otras instituciones*. [http://www.lahaine.org/b2-img12/pelaez\\_huel\\_est.pdf](http://www.lahaine.org/b2-img12/pelaez_huel_est.pdf)
- Peña, L. (2006). Ciudad Juárez: hacia un desarrollo urbano sostenible. *Chihuahua Hoy*, tomo IV, 197-221.
- Pequeño Rodríguez, C. (2015). *Mujeres en movimientos: organización y resistencia en la industria maquiladora*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- Plata, L. y Kerwin, H. (2020). Recursos para entender el Protocolo “Quédate en México”. Instituto para las Mujeres en la Migración.
- Ravelo, P. y Sánchez, S. (2007). De la cultura obrera en las maquiladoras de Ciudad Juárez. *Chihuahua Hoy*, tomo V, 217-241.

- Rigoni, F. M. (2010). *El Norte se vuelve Sur. 30 años de presencia scalabriniana en México*. Congregación de los Misioneros de San Carlos.
- Rubio Salas, R. (2013). Comportamiento reciente de los procesos migratorios hacia y a través de Ciudad Juárez, Chihuahua. En G. Córdova Bojórquez *et al.*, (coords.). *Migración, urbanización y medio ambiente en la región Paso del Norte*, (pp. 73-90). El Colegio de la Frontera Norte.
- Rubio Salas, R. (2015). La metamorfosis de los flujos migratorios en Ciudad Juárez. En R. Cruz Piñeiro y C. Quintero Ramírez (coords.). *Ires y venires. Movimientos migratorios en la frontera norte de México*, (pp. 133-174). El Colegio de la Frontera Norte.
- Sánchez, S. y Ravelo, P. (2010). Cultura obrera en las maquiladoras de Ciudad Juárez en tiempos catastróficos. *El Cotidiano*, 16, 19-25.
- Secretaría de Bienestar. (2017). *Programa 3x1 para Migrantes*. Gobierno de México.
- Secretaría de Educación Pública. (2019, 18 de julio). Oficio 204-4-AME-2616. [https://infosen.senado.gob.mx/infosen/CCTP/RES-PUESTAS/2019-08-07/CP2R1A\\_1702\\_EDUCACION\\_ES-CUELAS\\_MIGRANTES.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/infosen/CCTP/RES-PUESTAS/2019-08-07/CP2R1A_1702_EDUCACION_ES-CUELAS_MIGRANTES.pdf)
- Secretaría de la Contraloría General de la Federación (1989, 6 de abril). Acuerdo por el que se instrumentan acciones de mejoramiento de los servicios públicos federales, en las fronteras, puertos marítimos y aeropuertos internacionales del país. *Diario Oficial de la Federación*, tomo CDXXVII, núm. 4.
- Segura Herrera, T. y Hernández Hernández, O. M. (2018). Niñez inmigrante e interculturalidad escolar en el norte de Chihuahua. *Región y Sociedad*, 30(73), 1-27.
- Serrano Vargas, A. y Salazar Jiménez, S. (2015). Mexicali: de la continuidad a la intermitencia, cambios en la cuantía y dinámica migratoria. En R. Cruz Piñeiro y C. Quintero Ramírez (coords.). *Ires y venires. Movimientos migratorios en la frontera norte de México*, (pp. 175-212). El Colegio de la Frontera Norte.
- Sierra Martínez, C. (2009). Recuperación de alimentos. Programa UIFSA (Ley Uniforme Interestatal de Manutención Familiar). *Téparentato*, 1(5), 10-15.

- Sobrino, J. (2014). Migración interna y tamaño de localidad en México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 29(3), 443-479.
- Tanori, A. (1989). *La mujer migrante y el empleo. El caso de la industria maquiladora en la frontera norte*. Instituto Nacional de Antropología e Historia.
- Tienda, M. y Sánchez, S. M. (2013). Latin American Immigration to the United States. *Daedalus*, 142(3), 48-66.
- Torres Preciado, V. H. y Mendoza Cota, J. E. (2021). Migración internacional y crecimiento económico en México: una perspectiva espacial. En J. E. Mendoza Cota (coord.). *Aspectos económicos y sociales de la migración en México y América Latina*, (pp. 65-102). El Colegio de la Frontera Norte.
- Trápaga, I. (2012). Instituciones de asistencia a migrantes colonizadas por el discurso securitario: la Casa del Migrante de Ciudad Juárez. *Chihuahua Hoy*, tomo X, 317-339.
- Tuirán, R. y Ávila, J. L. (2010). La migración México-Estados Unidos, 1940-2010. En F. Alba *et al.*, (coords.). *Los grandes problemas de México. Migraciones internacionales*, (pp. 93-134). El Colegio de México.
- Varela Llamas, R., Ocegueda Hernández, J. M. y Castillo Ponce, R. A. (2017). Migración interna en México y las causas de su movilidad. *Perfiles Latinoamericanos*, 25(49), 141-167.
- Velázquez Hernández, E. (2013). Migración interna indígena desde el istmo veracruzano: nuevas articulaciones regionales. *LiminaR*. 11(2), 128-148.
- Velázquez Vargas, M. (2011). Desplazamientos forzados: migración y violencia en Ciudad Juárez, Chihuahua, México. En *Memoria del Foro Bienal Iberoamericano de Estudios del Desarrollo*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez/Red Iberoamericana de Estudios del Desarrollo.
- Ventura Rodríguez, M. T. (2006). La industrialización en Puebla, México, 1835-1976. En *Viejas y nuevas alianzas entre América Latina y España: XII Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*, (pp. 650-662). Consejo Español de Estudios Iberoamericanos.
- Zamorano Villarreal, C. C. (2006). Ser inmigrante en Ciudad Juárez. Itinerarios residenciales en tiempos de la maquila. *Frontera Norte*, 18(35), 29-51.

Zinn, H. (2009). *A people's history of the United States*. Harper Collins.