



VISITA DE MIEMBROS DE LA CONFERENCIA NACIONAL DE LEGISLATURAS ESTATALES (NCSL)

Ciudad de México
10 de noviembre de 2015



VISITA DE MIEMBROS DE LA CONFERENCIA NACIONAL DE LEGISLATURAS ESTATALES (NCSL)

Ciudad de México
10 de noviembre de 2015

Serie América del Norte No. 2

ÍNDICE

1. Introducción.	5
2. Perfiles.	9
3. Política Educativa en Perspectiva 2015. Hacer Posibles las Reformas. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).	19
4. Plan de Reforma Educativa del Presidente Barack Obama. Nota elaborada por el Centro de Estudios Internacionales “Gilberto Bosques”.	33
5. La Migración en México. Organización Mundial para las Migraciones.	39
6. Coyuntura: Migración de Niñas, Niños y Adolescentes a Estados Unidos. BBVA.	45
7. Apertura de la Política Migratoria del Presidente Obama: DACA 2.0 y DAPA. BBVA.	57
8. Pronósticos de las Remesas. BBVA.	63
9. Comercio Bilateral México-EE.UU.	67

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

La NCSL (por sus siglas en inglés) es una organización no gubernamental bipartidista estadounidense, fundada en 1975, que busca proveer a los legisladores y al personal de los Congresos estatales con información analítica y asistencia técnica para el mejor desempeño de sus labores. Es la principal organización legislativa de Estados Unidos. Su misión es mantener la fuerza e independencia de los estados. La Conferencia cuenta con tres objetivos centrales:

- Mejorar la calidad y de la legislación propuesta y aprobada a nivel estatal y garantizar su efectividad al momento de implementarse.
- Promover la innovación en el rubro de formulación de políticas públicas, así como la comunicación entre los Legislativos de las distintas entidades estadounidenses.
- Garantizar a las legislaturas estatales una voz coherente y unificada dentro del sistema federal.

Automáticamente, cualquier legislador estatal electo forma parte de la NCSL. Asimismo, y aunque cuenta con un director ejecutivo, la presidencia de la organización es detentada por un legislador miembro. En vista de su carácter bipartidista, cada año la presidencia se alterna entre legisladores demócratas y republicanos. Actualmente, el presidente de la NCSL es Curt Bramble, miembro del Senado de Utah (republicano).

La NCSL cuenta con dos sedes: Denver, Colorado; y la capital, Washington. Aunque la sede principal se encuentra en la primera ciudad, su objetivo de fungir como la voz de los legislativos estatales dentro de la Federación volvió imperativo el establecimiento de una representación en la sede de los poderes federales.

Actividades

Las actividades de la Conferencia, se dividen entre los trabajos del Comité Ejecutivo y los de la Fundación NCSL, y se podrían resumir conforme con los tres objetivos arriba enunciados:

- Elaboración de investigación legislativa y ofrecimiento del servicio de asistencia técnica para la formulación de iniciativas legislativas de política pública.
- Creación de una red de comunicación entre los congresos estatales, con la intención de promocionar el conocimiento mutuo de los legisladores, el intercambio de mejores prácticas y experiencias que puedan ser replicadas en otros estados.
- Cabildear en el capitolio por los intereses de los estados y vigilar el equilibrio de poder entre estos y el gobierno federal.

Para cumplir con estos objetivos generales, la Conferencia está formada por nueve comités permanentes que se reúnen dos veces al año para establecer vínculos y canales de información entre sus miembros. Además, también cuenta con grupos de trabajo, creados en torno a temas específicos y de duración limitada. Algunos de estos comités son, por ejemplo: Presupuesto, Salud y Servicios Sociales, Educación, entre otros. Éstos funcionan de manera similar a los comités legislativos en cada una de las Cámaras del Congreso estadounidense.

La Fundación, a su vez, es el brazo encargado de desarrollar un programa de trabajo para fortalecer la presencia federal de las legislaturas estatales. Actualmente, cuenta con dos programas centrales: el **Centro para la Ética en el Gobierno** y la **Red de Mujeres Legisladoras**. El **Centro para la Ética en el Gobierno** se estableció en 1999 con la intención de contrarrestar la creciente ola de desconfianza de la sociedad hacia sus representantes electos, y su intención es promover un comportamiento ético y transparente por parte de los servidores públicos.

Por su parte, la **Red de Mujeres Legisladoras** comenzó únicamente como una subdivisión de la Conferencia, que agrupaba a cualquier mujer que fuese electa como representante a nivel estatal. Sin embargo, con el paso del tiempo, y con el creciente número de mujeres legisladoras a nivel nacional en EEUU, ha adquirido su propia agenda, organizando constantemente talleres y seminarios para discutir el papel de la mujer en la política y la importancia de introducir un enfoque de género en la formulación de las leyes.

VISITA DE LA NCSL, 10 DE NOVIEMBRE DE 2015

- La delegación de legisladores miembros de la NCSL ha expresado interés en sostener un encuentro con la Comisión de Relaciones Exteriores, América del Norte, presidida por la Senadora Marcela Guerra Castillo.
- Los temas de interés entre la NCSL y legisladores mexicanos son, en general, la migración; el comercio y la educación. Durante su visita, esperan aprender también sobre las actividades que lleva a cabo México para proteger a sus nacionales en el exterior, así como sobre innovación en las colaboraciones entre México y Estados Unidos relacionadas con la migración.
- Otros temas potenciales podrían ser tendencias migratorias, migración de menores no acompañados originarios de Centroamérica, comercio bilateral y desarrollo económico, seguridad pública, comunidades transfronterizas y protección a consumidores contra fraudes.

PERFILES



SR. MOISÉS DENIS
Presidente de la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales

Cargos:

- Senador local del Estado de Nevada (2010-).
- Miembro de los Comités de Educación y Transporte.
- Líder de la Mayoría del Senado de Nevada (2012-2014).
- Miembro de la Asamblea de Nevada (2004-2010).
- Demócrata.
- Miembro del grupo de legisladores que presentó la iniciativa a la Constitución de Nevada para reconocer todos los matrimonios independientemente del género (2015).

Otros:

- ✓ Ha trabajado como solucionador de problemas en el campo de la computación durante más de 25 años.
- ✓ Ha servido en el barrio que creció, como voluntario en escuelas locales, y en actividades de la iglesia.
- ✓ Ha desempeñado cargos en varias juntas de su comunidad, estado y nación incluyendo la Presidencia de la Asociación de Maestros y Padres de Nevada.
- ✓ Fundador y Presidente, del Caucus Hispano de la legislatura de Nevada.

Datos Personales

- ✓ Nació el 9 de agosto de 1961 en Brooklyn, Nueva York. Sus padres son inmigrantes cubanos.
- ✓ Licenciado en Música por la Universidad de Brigham Young en Utah, Estados Unidos.
- ✓ Es primo del republicano Mario Rubio.
- ✓ Idiomas: Inglés y español.



SRA. MARY JANE WALLNER
Co-Presidente de los Comités Permanentes de la NCSL

Cargos:

- Líder de la mayoría de la Cámara de Representantes (2007-2010).
- Presidenta del Comité de Finanzas de la Cámara (2012-2014).
- Ha sido miembro de los Comités de Salud y Bienestar, Niños, Jóvenes y Familias, Fiscal, entre otros.
- Miembro del Comité Ejecutivo de la Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales.
- Fue Copresidenta del Comité de Salud y Servicios Humanos de la NCSL.

Otros:

- ✓ Directora Ejecutiva del Merrimack Valley Day Care Service.
- ✓ Miembro de la Junta anterior de New Hampshire Health Kids.
- ✓ Fue miembro del Grupo de Trabajo de New Hampshire sobre Abuso y Negligencia.
- ✓ Miembro del Consejo de Women's Lobby en New Hampshire.
- ✓ Miembro del Consejo de Administración de Familias Adoptivas para Niños.
- ✓ Presidenta de la Asociación de Servicios del Cuidado del Niño en New Hampshire.

Datos Personales:

- ✓ Nació el 25 de octubre de 1946 en Missouri, Estados Unidos.
- ✓ Estudió Desarrollo Infantil en la Universidad de New Hampshire (1971).



SR. FÉLIX W. ORTIZ
Miembro del Consejo Ejecutivo de la
Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales (NCSL)

Demócrata

Cargos:

- Presidente Adjunto de la Asamblea del Estado de Nueva York.
- Vicepresidente de la Confederación Parlamentaria de las Américas, Estados Unidos (COPA EE. UU.)
- Presidente del Comité de Ciudades (2014)
 - a. Aprobó Ley de Bonos.
- Presidente del Subcomité de Explotación (1994).
- Presidente del Grupo de Trabajo de la Asamblea de la Alimentación Humana, Granja y Política de Nutrición (2001)
 - a. Promulgó una ley que obliga a las escuelas a comprar productos frescos y locales (2002).

- Logró la aprobación de la ley que prohíbe el uso de teléfonos celulares mientras se conduce un vehículo de motor (2000); posteriormente se incluyeron los mensajes de texto.
- Logró la aprobación de una ley para crear cinco centros de trastorno de la alimentación para enfermedades como la anorexia y la bulimia (2004).
- Se ha desempeñado como Presidente del Comité de Salud Mental, Alcohol y Abuso de Sustancias y del Comité de Asuntos de Veteranos.
- Sirvió en el Ejército de los Estados Unidos (1986-1988).

Datos Personales:

- ✓ Nació el 2 de noviembre de 1959 en Puerto Rico.
- ✓ Licenciatura en Ciencias de Administración de Empresas por el Colegio Boricua, Nueva York, Estados Unidos (1983).
- ✓ Maestría de Administración Pública por la Universidad de Nueva York, Estados Unidos (1986).



SR. JIMMY PRUETT

Cargos:

- Legislador del Distrito 149 de Georgia, que incluye los condados de Dodge, Telfair, Wheeler y porciones de los condados de Jeff Davis y Laurens.
- Miembro del Comité Asesor de Pequeños Negocios para los Estados Unidos del Senado y la Comisión de Desarrollo Económico Rural.
- Se ha desempeñado en el Organismo Asesor de la Escuela Técnica Heart of Georgia, el Aeropuerto de Georgia, la Autoridad Hospitalaria y la Junta de Directores del Citizens Bank and Trust.
- Impulsor de las empresas locales de su estado.
- Participó 12 años en la Cámara de Comercio del condado de Eastman-regate. Vicepresidente del Comité de Membresía durante 2 años.
- Apoya activamente a la Sociedad Americana contra el Cáncer.

Datos Personales:

- ✓ Nació el 24 de marzo de 1952.
- ✓ Se graduó como Oficial Comisionado del Instituto Militar de Georgia.
- ✓ Sirvió en el Ejército de Georgia, en la Guardia Nacional.



SR. JOSEPH MIRO
Miembro de la Cámara de Representantes de Delaware

Cargos:

- ✓ Republicano. Desde 1988 representa al Distrito 22 de Delaware.
- ✓ Miembro de los Comités de Designaciones, Educación y Salud y Desarrollo Humano (2015).
- ✓ Miembro del Consejo del Condado de New Castle (1992-1998).
- ✓ Maestro en el Distrito Escolar Christina (1970-2001).
- ✓ Presidente/Consultor de Miro Diversified Services.
- ✓ Miembro del Consejo del Gobierno Hispano, Foxfire Civic Association, Caballeros de Colón y de la Iglesia Holy Angels.

Datos Personales:

- ✓ Nació el 15 de julio de 1946 en Matanzas, Cuba.



SR. MICHAEL DEMBROW

Miembro del Senado del Estado de Oregon

Cargos:

- Senador del Estado de Oregon por el Distrito 23 (2014-).
- Presidente de la Comisión de Fuerza Laboral del Senado.
- Presidente del Comité de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de los Servicios Humanos y del Comité de la Infancia (2014).
- Miembro del Subcomité de Medios y Arbitrios de Recursos Naturales (2013).
- Vicepresidente del Comité de Educación de la Cámara de Representantes (2009-2010).

Otros:

- ✓ Miembro de la Oregon Workforce Investment Board.
- ✓ Asesor de la Comisión de Oregon de Asuntos de Asia y las islas del Pacifico.
- ✓ Instructor de inglés en Portland Community Cascade Campus, de la Universidad de Portland.
- ✓ Profesor de escritura y cine (1981-).
- ✓ Codirector del festival de cine Cascade Festival of African Films (1991-).

Datos Personales:

- ✓ Nació en 1951 en California, Estados Unidos.
- ✓ Estudió la licenciatura en Literatura inglesa por la Universidad de Connecticut, Estados Unidos.
- ✓ Estudio la Maestría de Literatura Comparativa por la Universidad de Indiana, Estados Unidos.



SR. TRAVIS COUTURE-LOVELADY
Miembro de la Cámara de Representantes de Kansas

Cargos:

- Representante de Kansas por el Distrito 110, que se compone de los condados de Graham, Phillips y parte del condado de Ellis. (2012-)
- Vicepresidente de la Comisión de Asuntos Federales y del Estado, encargado de asuntos de inmigración (2015-)
- Presidente del Caucus Republicano en la Cámara de Representantes (mayoría) (2015).
- Sus temas de campaña: a favor de las armas, la familia, la responsabilidad presupuestaria y la reducción de la carga fiscal.

Datos Personales:

- ✓ Nació en Kansas, Estados Unidos.
- ✓ Estudió en la Universidad Fort Hays State Kansas, Estados Unidos (1989).

**POLÍTICA EDUCATIVA EN PERSPECTIVA
2015.
HACER POSIBLES LAS REFORMAS**

**POLÍTICA EDUCATIVA EN PERSPECTIVA 2015.
HACER POSIBLES LAS REFORMAS ¹**
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

Una mirada país por país

ESTADOS UNIDOS

Contexto

Estudiantes. El rendimiento de Estados Unidos en PISA 2012 está por debajo de la media de la OCDE en matemáticas y en torno a la media en lectura y ciencias, con unos resultados sin cambios a lo largo de los ciclos de PISA. El impacto del entorno socioeconómico de los estudiantes en su rendimiento en matemáticas es similar a la media de los países de la OCDE. Estados Unidos cuenta con políticas que promueven la equidad. La educación infantil comienza habitualmente a la edad de 4 años, con una proporción de niños de 4-5 años matriculados menor que la media. La educación obligatoria comienza a los 4 o 6 años según el estado, y los estudiantes asisten a centros unitarios de educación secundaria hasta los 17 años. La separación comienza a los 16 años, cuando los estudiantes pueden iniciar la formación profesional (más tarde que en la mayoría de los países de la OCDE). La repetición de curso es ligeramente más alta que la media de la OCDE, y la elección de centro escolar es limitada. Estados Unidos cuenta con tasas de finalización de la educación secundaria superior y de los estudios terciarios por encima de la media de la OCDE. La Formación Profesional (FP) está descentralizada, y existe una baja participación en programas oficiales de prácticas de aprendices. Los adultos estadounidenses de 16 a 65 años puntuaron por debajo de la media en competencia lectora y capacidad de cálculo en comparación con el resto de países de la OCDE participantes en la Encuesta sobre las Competencias de los Adultos. Los adultos más jóvenes (de 16 a 24 años) obtuvieron unas puntuaciones menores que el resto de los adultos. El bajo rendimiento está concentrado principalmente en subgrupos específicos de la población. El

¹Extractos del documento original del mismo título, consultado el 5 de noviembre de 2015 en el sitio URL:
http://www.fundacionsantillana.com/upload/ficheros/noticias/201509/politicas_educativas_para_la_web.pdf

desempleo en Estados Unidos se sitúa en la media de la OCDE y, en el contexto de la crisis económica, sigue siendo menor en los individuos con mayor nivel educativo.

Instituciones. Los centros escolares de Estados Unidos tienen autonomía para contratar y despedir personal docente, mientras que su responsabilidad para tomar decisiones curriculares y realizar evaluaciones es menor que la media de la OCDE. Para obtener el certificado oficial, los profesores deben seguir un programa de formación docente inicial con un práctico de enseñanza incluido, superar unas oposiciones para acceder a la profesión docente y recibir formación continua obligatoria. Los profesores suelen ser relativamente más jóvenes que la media de la OCDE, y las condiciones de la enseñanza en primaria y secundaria incluyen un tamaño de las clases y un número de horas lectivas mayores que la media. Sus salarios son más bajos que en otros países de la OCDE y que los de otros profesionales con similar nivel de cualificación. Una tercera parte de los profesores norteamericanos, según el Estudio Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje (TALIS), consideran que la profesión docente está valorada en la sociedad. Estados Unidos ha destinado fuertes inversiones, incluidas inversiones mejor informadas en educación postsecundaria, a crear capacidad estatal y local para utilizar datos relevantes, de manera que los estudiantes, los profesores, los padres y los responsables políticos puedan tomar mejores decisiones en materia de educación.

Sistema. Estados Unidos tiene una gobernanza regional del sistema educativo, que es dirigido y financiado por el gobierno federal y los gobiernos de los distintos estados y localidades. Los currículos, la financiación, la enseñanza, el empleo y otras políticas se deciden en la escuela pública por las juntas escolares elegidas en cada localidad con jurisdicción sobre los distintos distritos educativos. Los gobiernos de los estados establecen los estándares educativos y las pruebas estandarizadas para los centros escolares públicos. La mayor parte de las decisiones en educación secundaria inferior son tomadas por el gobierno local. El gasto en instituciones educativas como porcentaje del PIB (para todos los niveles de educación en conjunto) está por encima de la media de la OCDE, con una participación de la financiación privada mayor que la media de la OCDE.

Retos y objetivos clave

Estudiantes. Estados Unidos informa que su objetivo principal es ofrecer una educación de calidad a todos los estudiantes, independientemente de dónde vivan o cuáles sean sus necesidades de aprendizaje. Este objetivo incluye: mejorar el rendimiento educativo de los estudiantes; reducir las diferencias de rendimiento, asegurando que todos los estudiantes, particularmente los más necesitados, tengan acceso a una educación de calidad; aumentar las tasas de graduación en educación secundaria superior, la matriculación en la universidad y las tasas de finalización de estudios. Alcanzado este objetivo, Estados Unidos se ha fijado la meta de conseguir el mayor número de graduados universitarios del mundo en 2020.

Instituciones. Estados Unidos también informa que está trabajando en asegurar que todos los estudiantes reciban una enseñanza impartida por profesores eficaces y bien apoyados, y asistan a centros escolares con directores solventes. Los estados están creando actualmente sistemas para evaluar las diferencias en las competencias y en el rendimiento de los educadores con el fin de que cada educador reciba la ayuda profesional requerida para prestar una instrucción excelente. Estados Unidos ofrece recursos adicionales a centros escolares a los que asisten estudiantes con mayores necesidades y trata de reducir el bajo rendimiento al 5 % en centros escolares de primaria y secundaria. Además, apoya prácticas innovadoras en educación postsecundaria para aumentar la matriculación y la competitividad, particularmente de los estudiantes más necesitados.

Sistema. Estados Unidos se propone apoyar la capacidad de los estados y de las entidades locales para ofrecer programas de educación temprana de gran calidad, manteniendo así altos estándares de aprendizaje desde las guarderías hasta curso 12º, que aseguren que los estudiantes están preparados para graduarse en universidades y seguir una carrera (*College and career ready*, CCR), y poder evaluar su progreso de acuerdo con unos estándares rigurosos a lo largo de su formación.

Respuestas políticas seleccionadas

- Las Subvenciones al Desarrollo de la Educación Preescolar (*Preschool Development Grants*, 2013) y la *Carrera a lo más Alto: Reto del Aprendizaje Temprano (Race to the Top-Early Learning Challenge*, 2011) son programas que respaldan los esfuerzos realizados por los estados y las localidades para crear y expandir las oportunidades de una educación de la primera infancia de calidad a todos los niños.
- Para elevar los resultados de los estudiantes, los Estándares Comunes Nucleares Estatales (*Common Core State Standards*, 2009) han sido adoptados por 43 estados, el Distrito de Columbia, cuatro territorios y la Actividad Educativa del Departamento de Defensa (*Department of Defense Education Activity*, DoDEA).
- El Departamento de Educación (*Department of Education*, ED) creó una Carta de Valoración de las Universidades (*College Scorecard*, 2013), para informar de los costos, de las tasas de graduación, de las tasas de no devolución de préstamos, de las cantidades prestadas y de la empleabilidad de cada centro. Un *modelo de divulgación de ayudas económicas* (2011) trata de clarificar a los estudiantes el tipo de ayuda para el que están cualificados, y compara distintos paquetes de ayuda ofrecidos por colegios y universidades.
- El Programa del Fondo de Incentivo a los Profesores (*Teacher Incentive Fund Program*, 2012), del Departamento de Educación, oferta becas para estados y distritos, con el fin de que puedan desarrollar políticas de contratación y retención de profesores eficientes. El Programa de Cooperación para la Calidad de los Profesores (*Teacher Quality Partnership Program*, 2012) trata de mejorar la calidad de los nuevos profesores mediante la cooperación con Instituciones de Educación Superior, distritos con grandes necesidades y programas de educación de la primera infancia.
- El Departamento de Educación pretende proporcionar una rendición de cuentas rigurosa y flexibilidad a los estados de acuerdo con la Ley de Educación Elemental y Secundaria (*Elementary and Secondary Education Act*, 1965, ESEA). El Programa de Flexibilidad ESEA (*ESEA Flexibility Program*, 2011) se propone reemplazar la rendición

de cuentas de arriba abajo por otra basada en datos y pericia a nivel estatal y local. Hasta abril del 2014, 42 estados, el Distrito de Columbia y Puerto Rico han aprobado planes de flexibilidad ESEA y están adoptando evaluaciones para estudiantes y estándares rigurosos para centros educativos académicos y profesionales (Colleague and career ready, CCR).

- Con la ayuda del Departamento de Educación, los estados están desarrollando *Sistemas longitudinales de datos (longitudinal data systems, 2002)*, que proporcionan información en tiempo real a educadores y políticos, con el fin de que puedan tomar mejores decisiones y personalizar la enseñanza para que los estudiantes realicen con éxito la transición al siguiente nivel educativo desde educación infantil hasta la universidad y la carrera.
- Para aumentar el acceso a la educación terciaria, la máxima cantidad de la Beca Federal Pell (*Federal Pell Grant*) se ha incrementado un 19% desde el año 2008, y el número de receptores se ha ampliado un 50 %. Además, el sistema *Paga según tus Ingresos (Pay as You Earn, 2013)* permite que los estudiantes a los que se les concede un préstamo paguen el 10% de sus ingresos en la devolución mensual del préstamo. Finalmente, la *Oportunidad Americana de Crédito Tributario (American Opportunity Tax Credit, 2009)* ayuda a familias con gastos de estudios terciarios.

Actuación política destacada: Apoyando reformas mediante subvenciones competitivas

Carrera a lo más alto (Race to the top, RTT, 2009) es un programa de subvenciones competitivas diseñado para crear incentivos que estimulen reformas e innovaciones globales, para mejorar el rendimiento de todos los estudiantes y promover la finalización y la graduación en educación secundaria superior y terciaria. El programa

RTT concedió subvenciones a los estados para desarrollar reformas en cuatro áreas: 1) adoptar e implementar estándares y evaluaciones que preparen a los alumnos para el éxito en la universidad, en el lugar de trabajo y en la economía global; 2) construir sistemas de datos para medir el crecimiento y el éxito de los estudiantes, e informar a los profesores y directores de posibles maneras de ofrecer mejor formación; 3) contratar, desarrollar, apoyar, recompensar y retener a profesores y directores eficientes, especialmente donde más se necesitan; y 4) transformar los centros escolares de bajo rendimiento. Se concedieron subvenciones a los centros escolares que demostraron un historial de éxito y desarrollaron planes ambiciosos pero realistas para implementar coherentemente reformas educativas. Los ganadores recibieron sustanciosas subvenciones destinadas a ser usadas durante cuatro años, que les ayudan a marcar el camino en una gran variedad de reformas a los distintos distritos escolares estatales y locales en todo el país.

**POLÍTICA EDUCATIVA EN PERSPECTIVA 2015.
HACER POSIBLES LAS REFORMAS ²**
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

Una mirada país por país

MÉXICO

Contexto

Estudiantes. México es uno de los pocos países que ha experimentado mejoras tanto en la equidad como en la calidad según el informe PISA 2012. Aunque su rendimiento sigue estando por debajo de la media de la OCDE en matemáticas, ciencia y lectura, ha mejorado su rendimiento en matemáticas y lectura, permaneciendo estable en ciencias, a lo largo de los ciclos de PISA. El impacto del entorno socioeconómico de los estudiantes y de los centros escolares sobre el rendimiento en PISA 2012 ha sido menor que la media de la OCDE, demostrando mejoras de la equidad en oportunidades de aprendizaje. La educación y cuidado de la primera infancia (ECEC) comienza normalmente a la edad de 4-5 años, y la tasa de matriculación de niños de 3 y 4 años es menor que la media de la OCDE. La educación en México es obligatoria de los 4 a los 15 años. La repetición de curso es alta y hay una diferencia con otros países de la OCDE en finalización, matriculación, graduación y rendimiento en educación secundaria superior y educación terciaria. Los nuevos programas de educación secundaria superior proporcionan oportunidades de aprendizaje en regiones remotas y se ha reformado el bachillerato tecnológico. La matriculación en programas de Formación Profesional (FP) de secundaria superior en México es de las más bajas de los países de la OCDE, con débil conexión entre la FP y las empresas y baja inversión de empresas en este sector. La

²Extractos del documento original del mismo título, consultado el 5 de noviembre de 2015 en el sitio URL:
http://www.fundacionsantillana.com/upload/ficheros/noticias/201509/politicas_educativas_para_la_web.pdf

tasa de desempleo es baja en comparación con la media de la OCDE. Una cuarta parte de los jóvenes entre 15 y 29 años no cursaba estudios ni trabajaba en el año 2012.

Instituciones. En los centros escolares mexicanos, los niveles de autonomía en gestión curricular, evaluación y asignación de recursos son menores que la media de la OCDE. Los profesores de educación secundaria inferior en México han de superar un programa de formación docente inicial de cuatro años con un práctico de enseñanza obligatorio. Las condiciones de trabajo para los profesores de primaria y secundaria incluyen un número de horas lectivas y un tamaño de las clases por encima de la media de la OCDE. Una mayor proporción de profesores que la media del Estudio Internacional sobre Enseñanza y Aprendizaje (TALIS) considera que la docencia está valorada en la sociedad y seguirían ejerciendo la enseñanza si pudieran elegir de nuevo. Algunos de los retos clave concernientes a la mejora de los centros escolares siguen pendientes, tales como el proceso de selección de profesores y su asignación a los centros, la proporción entre valoración formativa y sumativa en las evaluaciones, la mejora de la calidad de los programas de formación de profesores y de la enseñanza en clase, así como la revisión de los incentivos para mejorar el rendimiento.

Sistema. La gobernanza del sistema de educación en México es compartida por las autoridades centrales y regionales. Dentro del sistema federal, el Gobierno ha ido priorizando la educación y estableciendo objetivos mediante acuerdos y pactos con los estados y los principales agentes implicados. Dado que los servicios educativos y las normas administrativas varían entre los 31 estados, existe la necesidad de fortalecer la capacidad de asegurar una implementación exitosa de políticas. El *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación*, SNTE, que cuenta con líderes en cada estado, desempeña un papel importante en las políticas educativas en colaboración con el Estado. La mayor parte de las decisiones en secundaria inferior son tomadas por el gobierno central o estatal. El gasto en instituciones

educativas como porcentaje del PIB (para todos los niveles de educación en conjunto) supera la media de la OCDE, con mayor participación de la financiación pública que la media.

Retos y objetivos clave

Estudiantes. México está trabajando para aumentar el rendimiento educativo y la finalización en la educación obligatoria. Pese a los esfuerzos, aún existen grandes diferencias en el rendimiento y la finalización de estudios, especialmente en poblaciones indígenas y con un estatus socioeconómico bajo. Las políticas a nivel del sistema deberían centrarse en mejorar el éxito escolar de los estudiantes de distintos entornos y en proporcionar una educación de calidad en todos los centros escolares, incluyendo la secundaria superior y la FP.

Instituciones. México también está revisando sus prácticas de evaluación, prestando mayor atención a la evaluación de estudiantes y profesores. México contempla como prioritario aumentar la calidad de la enseñanza, profesionalizar a los directores escolares y promover la transparencia en la gobernanza y la financiación del sistema.

Sistema. Se prioriza encontrar un equilibrio entre la gobernanza central y regional, así como asegurar un compromiso eficiente de los agentes implicados. México se enfrenta al reto de conseguir una financiación transparente y equitativa de estudiantes y centros escolares.

Respuestas políticas seleccionadas

- Los esfuerzos para mejorar la calidad y cobertura de la educación y cuidado de la primera infancia (ECEC) incluyen abrir centros en áreas urbanas para hijos de padres trabajadores con bajos ingresos (2007), organizar un sistema nacional de guarderías y crear un marco común para que los centros de educación y cuidado de la primera infancia puedan desarrollar un currículo.
- México hizo obligatoria la asistencia a la educación secundaria superior en 2012 (persiguiendo la cobertura universal en 2020).

- Un *Sistema Nacional de Bachillerato* (2009) trata de mejorar la dirección académica y la oferta educativa, así como proporcionar un sistema de control y mecanismos para el desarrollo de este nivel de educación.
- *El Programa Escuelas Dignas* (2013) busca mejorar las infraestructuras de los centros escolares, centrándose en siete criterios clave que incluyen ambientes de aprendizaje seguros, ambientes de aprendizaje higiénicos, y mobiliario y equipamiento adecuados. El programa opera en tres pasos: 1) diagnóstico de las infraestructuras y recursos del centro escolar; 2) asignación de recursos tras estudio de cada caso para ayudar a que los centros escolares cumplan al menos con tres de sus siete criterios; y 3) otorgar a los centros exitosos un certificado del INIFED (Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa). A partir de entonces el mantenimiento pasa a ser responsabilidad de la comunidad del centro escolar.
- Se han promovido *Consejos Escolares de Participación Social* (2009) para asegurar el compromiso de los padres y de la sociedad en la educación, aumentando de un 4 % a un 44 % entre 2009 y 2010. Los Consejos están compuestos por padres, directores de centros escolares, profesores, representantes sindicales, antiguos alumnos y miembros de la comunidad.

Actuación política destacada: Aumentando el alcance y mejorando la enseñanza y el aprendizaje en los centros escolares

Una reforma constitucional en México (2012) estableció compromisos educativos para aumentar la cobertura de la educación secundaria superior (80%) y de la educación terciaria (40%), tales como: mejorar las condiciones de enseñanza y aprendizaje otorgando más autonomía a los centros escolares y estableciendo centros a tiempo completo; crear un servicio profesional de profesores, y promover mejoras en el sistema mediante mayor transparencia y consolidación de la autoridad evaluadora. Como parte de esta reforma constitucional se han producido varias iniciativas.

La nueva legislación para consolidar el Servicio Profesional de Profesores (2013) persigue unir y actualizar diversos componentes de la profesión docente. Algunas de las nuevas políticas promovidas son: 1) introducir un proceso de

inducción los dos primeros años de la práctica docente; 2) establecer las líneas principales del proceso de evaluación para todos los profesores, y 3) implementar nuevos mecanismos horizontales de incentivos para incluir o reemplazar diversos programas voluntarios disponibles actualmente (por ejemplo, la *Carrera Magisterial* y el Programa de Incentivos a la Calidad Docente).

Para acceder a la profesión, los candidatos a profesores han de superar un concurso. Una vez superado, se asigna un mentor a cada candidato, el cual les asistirá y evaluará durante los dos primeros años. El nuevo profesor necesitará recibir evaluación positiva para que se le confirme su plaza. Un nuevo sistema de evaluación obligatoria para profesores, directores escolares y supervisores se ha introducido para evaluar competencias y fomentar el desarrollo. En el caso de que un profesor reciba una o dos evaluaciones negativas será sometido a instrucción individual; de producirse una tercera evaluación negativa, el candidato sería despedido. El *Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, INEE*, definirá las herramientas de evaluación formativa concretas.

La ley tiene también como objetivo profesionalizar a los directores escolares introduciendo un proceso transparente de selección y contratación, así como un proceso de instrucción durante los primeros dos años de práctica. Se organizarán concursos, con candidatos que tengan un mínimo de dos años de experiencia en la enseñanza y un perfil específico definido por el INEE y las autoridades locales y federales. Según esta ley, un director escolar será confirmado en su puesto solo después de una evaluación positiva. También se está introduciendo nueva asistencia técnica a los centros escolares para ayudar a los profesores en las prácticas de evaluación. Esta asistencia será proporcionada por los directores escolares, los supervisores y los asesores técnico-pedagógicos (ATF).

**PLAN DE REFORMA EDUCATIVA DEL
PRESIDENTE BARACK OBAMA**

PLAN DE REFORMA EDUCATIVA DEL PRESIDENTE BARACK OBAMA³

El 10 de marzo de 2009, el Presidente Barack Obama presentó su plan de reforma educativa. Con ésta se busca colocar a Estados Unidos “de nuevo a la vanguardia de la enseñanza internacional”, aumentando su capacidad para competir con países como Corea del Sur o India que, en los últimos años, han ganado ventaja en la formación de sus alumnos y que son una fuente importante de mano de obra altamente cualificada.

De acuerdo con el mandatario estadounidense "El relativo declive de la educación americana es insostenible para nuestra economía, inadmisibile para nuestra democracia e inaceptable para nuestros niños. No podemos dejar que siga como está. Lo que está en juego es el sueño americano".

Una de las medidas más polémicas de la reforma planteada es el sistema de recompensa económica para los profesores con base en los resultados de los estudiantes.

De acuerdo con el plan se incluirán 150 distritos escolares (de alrededor de 13,500) en un sistema que ofrecería un aumento remunerativo en función de los resultados de los alumnos en los exámenes que efectúan los 50 estados a final de curso entre tercero y octavo grado. Antes de la propuesta, los aumentos de sueldo se ofrecían casi exclusivamente atendiendo a la antigüedad del profesor en el sistema educativo.

Otras medidas están dirigidas a hacer que los gobiernos estatales sean más exigentes a la hora de diseñar los temarios de las pruebas a las que someten anualmente a los alumnos de secundaria; ofrecer más fondos a las escuelas públicas; conceder más recursos financieros para renovar las instituciones existentes, y una ampliación de la jornada escolar.

En esta reforma es fundamental la participación de los gobiernos y las legislaturas estatales, que tienen la mayoría de las competencias en materia educativa.

La reforma tiene sustento en diversos estudios realizados en la década de 1980 y en la preocupación por: la declinación económica que se observa en los Estados Unidos; y en la tendencia decreciente que existe en la educación pública estadounidense (bajas calificaciones en exámenes, rechazo por parte de los estudiantes de la ciencia y las matemáticas, personal docente *desmoralizado* y *debilitado* en muchas escuelas, bajas expectativas de aprendizaje en comparación con otras naciones que presentan avances tecnológicos, y encontrarse clasificada

³ Nota elaborada por el Centro de Estudios Internacionales “Gilberto Bosques”, Senado de la República.

casi al final en las listas de los estudios internacionales acerca del conocimiento que poseen los estudiantes de ciencia y matemáticas).⁴

Demócratas y republicanos coinciden en que el sistema educativo estadounidense necesita una reforma urgente. Alrededor de 25% de los estudiantes no acaba la educación secundaria, según datos de la organización America's Promise Alliance; la cifra se duplica en el caso de alumnos afroamericanos y latinos.

Algunos datos sobre la educación en Estados Unidos:

- El gasto promedio en el sector es de 7.3 % del PIB (2009)⁵
- Gasto total por alumno en instituciones educativas (públicas y privadas) del 32% en relación al PIB por habitante (el promedio de la OCDE es de 28.3%).⁶
- El sistema de educación está descentralizado política y económicamente. Las decisiones en la política educacional y el uso de recursos para educación se toman en entidades distintas, incluyendo 16 mil distritos escolares separados, 3 300 colegios y universidades, 50 estados, varias dependencias del gobierno federal y tribunales de todo nivel.
- Hay un 98% de inscripción escolar a nivel primario (2013, Banco Mundial).
- El 89% de los adultos entre 25 y 64 años han terminado la educación media superior, cifra mayor que el promedio de la OCDE de 75%.⁷
- 88% de los hombres han terminado con éxito el bachillerato en comparación con el 90% de las mujeres.
- El estudiante promedio obtuvo una calificación de 492 puntos en lectura, matemáticas y ciencias en el Programa para la Evaluación Internacional de Estudiantes (PISA, por sus siglas en inglés) de la OCDE. Esta calificación es menor que la media de la Organización de 497. En promedio, las niñas superaron a los niños por 9 puntos, cifra ligeramente mayor que la brecha media de la OCDE de 8 puntos. ⁸
- La educación en los Estados Unidos emplea a más de tres millones de personas e implica un gasto de cerca de 200 mil millones de dólares al año.⁹
- La educación elemental y de nivel medio atiende casi a 50 millones de estudiantes localizados en más de 80 mil escuelas y 50 estados.
- De acuerdo con la Oficina de Migración y Aduanas estadounidense, en 2015 el número de estudiantes extranjeros atendidos por universidades de

⁴ "Obama presenta su plan de reforma educativa", El País, 10 de marzo de 2009 (http://internacional.elpais.com/internacional/2009/03/10/actualidad/1236639619_850215.html).

⁵http://www.inee.edu.mx/bie/mapa_indica/2012/PanoramaEducativoDeMexico/AR/AR03/2012_AR03_a.pdf

⁶ Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2013. Informe español. URL: <http://www.mecd.gob.es/dctm/inee/internacional/panoramadelaeducacion2013informe-espanol.pdf?documentId=0901e72b816996b6>. Consultado el 9 de noviembre de 2015

⁷ Better Life Index, OCDE. URL:<http://www.oecdbetterlifeindex.org/es/countries/united-states-es/>. Consultado el 5 de noviembre de 2015.

⁸ *Idem*.

⁹ <http://www.project2061.org/esp/publications/sfaa/online/chap14.htm>

Estados Unidos creció 14.18% respecto al ciclo escolar de 2014. En total, 1.13 millones de estudiantes procedentes de diversos países del mundo recibieron visas para acudir a ocho mil 979 escuelas de educación superior en el país y cursar estudios, especialmente en áreas como ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas. Un 76 por ciento de estudiantes extranjeros son de Asia. Los principales países de origen son: China, India, Corea del Sur, Arabia Saudita, Canadá, Japón, Taiwán, Vietnam, México y Brasil. Las Universidades con el mayor número de estudiantes son la del Sur de California, de Nueva York, de Columbia (Nueva York), de Purdue (Georgia) y la de Illinois.¹⁰

El 15 de febrero de 2015, el presidente Obama pidió al Congreso de su país avalar su propuesta de reforma educativa, con lo que el programa educativo “Que Ningún Niño se Quede Atrás”, que obliga a llevar a cabo exámenes anuales sobre lectura y matemáticas para los estudiantes en buena parte de la educación primaria y secundaria, daría paso a *Race to the Top* (Carrera a la Cima). En “su discurso radial semanal, el mandatario estadounidense propuso depender menos de los exámenes estandarizados, un programa creado durante la presidencia de George W. Bush que ha sido impopular entre los sindicatos de docentes (..).”

Señaló que en el presente año quería trabajar con el Congreso “por una ley más inteligente que invierta más en los años de preescolar y que le ofrezca a todos los niños una oportunidad en la economía nueva”. Criticó a los republicanos por proponer recortes al financiamiento federal de educación en su plan de reforma educativa.

Obama destacó que su plan de educación daría a más niños estadounidenses la oportunidad de tener éxito en la economía moderna, e indicó que la educación de calidad era tan importante como la asistencia de salud o el cuidado de niños para las familias trabajadoras, sin importar “cual sea su aspecto, el salario de sus padres o el código postal en el que vivan.”¹¹

El 1 de noviembre de 2015, el mandatario norteamericano exhortó nuevamente a limitar las evaluaciones estandarizadas a 2% del tiempo en el aula, y dijo que el gobierno es parcialmente responsable por haber convertido los exámenes en lo más importante en las escuelas estadounidenses. Lo anterior coincidió con la publicación del primer estudio sobre exámenes estandarizados en los mayores distritos escolares del país, elaborado por el Council of the Great City Schools. De acuerdo con esa investigación los estudiantes presentan 112 exámenes estandarizados entre el *Pre-Kinder* (menores de cinco años) y el duodécimo grado, cuando concluye

¹⁰<http://www.20minutos.com/noticia/22298/0/aumentan/estudiantesextranjeros/universidades/#xtor=AD-1&xts=513357> (25/03/2015). Consultado el 9 de noviembre de 2015.

¹¹ <http://www.excelsior.com.mx/Global/2015/02/15/1008384>. Consultado el 6 de noviembre de 2015.

la educación secundaria obligatoria. De esa manera, los estudiantes de escuelas públicas pasan una media de 20-25 horas al año presentando esos exámenes.

La investigación también señala que la mayoría de los países que superan a Estados Unidos en los exámenes internacionales sólo someten a sus estudiantes a exámenes estandarizados tres veces durante su etapa escolar.

La versión del proyecto de ley ya debatido y aprobado en el Senado mantendría el requisito de exámenes estandarizados, pero permitiría a los estados decidir cómo usar los resultados de esas pruebas.¹²

¹²<http://www.latercera.com/noticia/mundo/2015/11/678-653950-9-obama-busca-una-reforma-educativa-en-la-ultima-etapa-de-su-mandato.shtml>. Consultado el 9 de noviembre de 2015

LA MIGRACIÓN EN MÉXICO

LA MIGRACIÓN EN MÉXICO¹³

Antecedentes

México tiene una larga tradición migratoria como país de origen, tránsito y destino de migrantes, con todas las consecuencias inherentes a esta condición, con logros mayúsculos en normatividad migratoria y políticas públicas; así como buenas prácticas en proyectos y programas destinados a encauzar el fenómeno de la migración bajo una perspectiva integral de derechos humanos de las personas migrantes; sin embargo, México continúa haciendo frente a los enormes retos por resolver en el ámbito de la migración.

Por definición, la gestión del fenómeno migratorio requiere estrategias regionales a nivel de América del Norte y América del Sur para fomentar la cooperación y la corresponsabilidad entre países para una gestión adecuada de la migración que incluya a los y las migrantes como actores participativos del desarrollo regional.

Actualmente, México enfrenta grandes desafíos en materia de política migratoria. La falta de desarrollo económico, social y político de países de origen de migrantes, han impulsado la migración de países centroamericanos hacia Estados Unidos de América (EUA) y Canadá. Esto ha dado lugar a un incremento de la migración de tránsito de origen centroamericano que recorre el territorio nacional, de la frontera sur hacia la frontera norte.

A su vez, una eventual reforma migratoria en EUA que conduzca a la posible elevación de controles fronterizos podría agudizar la ya de por sí crítica situación de las personas migrantes.

La migración en México tiene impacto en las esferas social, política y económica, que es evidente sobre todo, a nivel estatal, principalmente en los estados fronterizos.

De allí la importancia de transitar hacia una gestión migratoria regional, en vez de unilateral o bilateral, bajo formatos vinculantes de diálogo e intercambio de buenas prácticas.

¹³ Hechos y Cifras (2014), Organización Mundial para las Migraciones, <http://oim.org.mx/hechos-y-cifras-2>. Consultado el 9 de noviembre de 2015.

La migración en cifras

México tiene una extensión territorial de 1,964,375 km². Cuenta con 4,301 km de frontera terrestre, en el norte y en el sur. La frontera norte con Estados Unidos mide 3,152 km y abarca los estados de Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. La frontera sur mide 1,149 km, de los cuales 956 km son limítrofes con Guatemala y 193 km con Belice. Los estados fronterizos del sur son: Chiapas, Tabasco, Campeche y Quintana Roo.

a) País de origen

Se estima que un millón de mexicanos documentados y no documentados migran hacia EUA cada año. A estos datos se suman los aproximadamente 400,000 mexicanos repatriados anualmente de la Unión Americana, según datos del Instituto Nacional de Migración (INM). Estas cifras han convertido a la frontera entre México y EUA en la más transitada del mundo y a México en un país con una excepcional dinámica migratoria.

Alrededor de 11 millones de personas nacidas en México viven en EUA. Zacatecas es la entidad con más alto índice de intensidad migratoria (4.422), seguida de Guanajuato y Michoacán, las cuales presentan índices muy similares: 3.891 y 3.868, respectivamente, y Nayarit, que figura en el cuarto lugar, con un índice de intensidad migratoria a EUA de 3.370.

b) País de tránsito

En la frontera sur de México, los puntos de internación de migrantes centroamericanos y extrarregionales se encuentran en distintas zonas de Chiapas, Campeche, Tabasco y Quintana Roo. Los estados que componen la red ferroviaria y que integran las rutas más importantes de tránsito para los migrantes, desde los estados de la frontera sur hacia el norte del país son: Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Veracruz y Tamaulipas.

Aunque no existen cifras oficiales, se estima que anualmente ingresan de manera irregular, por la frontera sur de México, unos 150,000 migrantes, principalmente por el estado de Chiapas, con la intención de llegar a EUA. En su mayoría estos migrantes son centroamericanos, sudamericanos y, en menor medida extrarregionales originarios de países de Asia y África.

Organizaciones de la sociedad civil indican que el promedio anual de migrantes centroamericanos indocumentados que ingresan al país podría ser de hasta

400,000. Debido a que no cuentan con papeles, no existe un registro certero de datos.

c) Sexo y edad

La edad promedio de la población que emigra es de 26 años, y de la que inmigra es de 28 años. En lo que se refiere a la participación en la migración por sexo, aunque la incorporación de las mujeres en la migración, es cada vez más significativa, la migración masculina es preponderante, en razón de tres hombres por una mujer.

d) Motivo de la migración

El motivo por el cual los mexicanos migran sigue siendo por cuestiones laborales. De acuerdo con la información del INEGI, durante el período del 2006 al 2010, por cada 100 emigrantes internacionales, 75 señalaron el trabajo como motivo de su desplazamiento, mientras que uno de cada 10, emigró para reunirse con su familia en el lugar de destino. Cuestiones relacionadas al estudio fueron el motivo principal del 5% de los emigrantes mexicanos al extranjero.

Situación de las mujeres migrantes en México

Actualmente se habla de una feminización de la migración, debido a que cada vez mayor número de mujeres migran como cabeza de familia y no como dependientes de sus parejas. Las mujeres, al igual que los hombres, lo hacen para buscar nuevas oportunidades económicas y sociales que les permitan mejorar su calidad de vida.

Datos de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estiman 214 millones de migrantes en el mundo, de los cuales 49% son mujeres; en México la proporción constituye 24.5% y en América Latina se eleva a 50.1%.

En 2011 el Instituto Nacional de Migración registró 9,160 eventos de mujeres y niñas alojadas en estaciones migratorias, mientras que en 2012 este número ascendió a 11,958, lo que representa un incremento de 30%.

De acuerdo con el Instituto para las Mujeres en la Migración, IMUMI, a pesar del pleno reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres migrantes en la legislación nacional e internacional, muchas mujeres que transitan por territorio mexicano no denuncian los abusos de los que son víctimas, debido al desconocimiento de sus derechos o por el temor a ser detenidas. Sufren agresiones físicas, abusos sexuales, secuestros, extorsiones, maltratos por parte de civiles

como de las propias autoridades o son reclutadas por grupos de la delincuencia organizada que se dedican a la trata de personas, con el consecuente daño a su salud física y emocional.

Por todo lo anterior, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) considera urgente el diseño y aplicación de políticas públicas que contribuyan a garantizar su seguridad y el pleno acceso a los derechos humanos por igual de mujeres y hombres, nacionales y extranjeros en México.

Las mujeres son un grupo de población cuyo flujo migratorio va en aumento y tienen necesidades específicas de su sexo que es necesario destacar y diferenciar de las necesidades del sexo masculino para con esto generar programas y políticas públicas en beneficio de cada grupo en específico.

Inclusión de la Migración en la Agenda Mundial para el Desarrollo 2015

La globalización ha dado como lugar un incremento de la movilidad humana. La migración ha pasado a ser un factor importante en el logro de los tres pilares del desarrollo sostenible – desarrollo económico, social y medioambiental – y un elemento también importante a considerar en las próximas deliberaciones sobre la Agenda Mundial para el Desarrollo después de 2015, plazo establecido para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

A escala mundial, la migración no se ha integrado plenamente en el marco mundial de desarrollo. Cuando se pide a los países que informen sobre los progresos alcanzados en la consecución de objetivos de desarrollo tales como los (ODM), la migración apenas se menciona. Ello se debe, en parte, a que los actuales datos sobre migración dicen muy poco sobre el bienestar de los migrantes y sobre el grado en el que han mejorado los resultados de desarrollo humano con respecto a los migrantes.

No se conoce aún la estructura de la Agenda Mundial para el Desarrollo después de 2015, pero hay un debate cada vez más pronunciado sobre la conveniencia de incluir a la migración en un nuevo marco mundial. El modo en el que se integre la migración en esta Agenda dependerá, en parte, de que el interés siga centrado en la erradicación de la pobreza en los países más pobres del mundo, en vez de en una visión más amplia del desarrollo incluyente y sostenible para todos los países.

COYUNTURA: MIGRACIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES A ESTADOS UNIDOS

COYUNTURA: MIGRACIÓN DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES A ESTADOS UNIDOS¹⁴

Introducción

Derivado de la pasada crisis financiera en Estados Unidos (EEUU), desde 2008 se reflejaron sus efectos de forma medible en el nivel de producción y empleo de ese país. El Producto Interno Bruto (PIB) de EEUU se contrajo seis trimestres consecutivos, en promedio a una tasa anualizada de -2.8%,¹⁵ desde el primer trimestre de 2008 hasta el segundo trimestre de 2009. Por otro lado, la tasa de desempleo creció rápidamente en 2008, y en 2009 llegó a ser de 10.0%,¹⁶ un nivel no observado desde 1983. Esta crisis se propagó a nivel mundial, afectando también a México. Adicional a los efectos en la actividad productiva en el país, se esperaba un flujo importante de migrantes mexicanos de retorno que habían quedado desempleados y no lograban reinsertarse en el mercado laboral en EEUU. No se presentó este retorno masivo en los volúmenes que se creía, pero sí se observó un estancamiento en el flujo migratorio neto de mexicanos a EEUU (Situación Migración México, 2012).

Una vez terminado los efectos de la crisis económica, inició un periodo de lenta recuperación de la economía estadounidense durante el cual México experimentó un crecimiento importante del flujo de migración de tránsito de centroamericanos con destino principalmente a EEUU, pese a las difíciles condiciones laborales que encontrarían al llegar. Este tema cobró relevancia no sólo entre los investigadores y las asociaciones civiles que brindaban apoyo a las personas y familias en tránsito, sino también en los medios de comunicación y en los diferentes niveles de gobierno. Dentro de este flujo, la migración de menores migrantes no acompañados cobró gran relevancia, principalmente a partir de mediados de 2014.

En este artículo se realiza un análisis a partir de datos del Instituto Nacional de Migración (INM) y del U.S. Department of Homeland Security (DHS) sobre las aprehensiones de menores migrantes tanto acompañados como no acompañados con destino principalmente a EEUU, que provienen en su mayoría de Centroamérica, más específicamente de la región denominada como el Triángulo Norte, conformada por Guatemala, El Salvador y Honduras. El estudio se complementa con diferentes reportes e investigaciones realizadas por organismos internacionales, sociedad civil, académicos, medios de comunicación y gobiernos que buscan encontrar las causas y motivos de la migración, así como identificar el destino final de los menores y las consecuencias en los países de destino y en sus políticas públicas.

¹⁴ BBVA. Extractos del documento *Situación Migración México. Primer Semestre 2015*. Julio de 2015. Consultado el 9 de noviembre de 2015, en la página web: <https://www.fundacionbbvabancomer.org/imagenes/docs/SitMig-2015-1er-semester-espanol.pdf>

¹⁵ Datos del U.S. Bureau of Economic Analysis (BEA), cifra ajustada estacionalmente.

¹⁶ Datos del U.S. Bureau of Labor Statistics (BLS), cifra mensual ajustada estacionalmente.

Flujo de niñas, niños y adolescentes migrantes

La migración de niñas, niños y adolescentes (NNA)¹⁷ no es un tema nuevo ni espontáneo. Sin embargo el rápido crecimiento de este flujo observado en los últimos años en México y EEUU y las condiciones de carencias y violaciones a sus derechos humanos en sus países de origen, durante el tránsito y en las detenciones en las estaciones migratorias, ha puesto este tema en la agenda de la discusión internacional.

Una de las principales interrogantes acerca de la migración de NNA a EEUU (y a México) se refiere a su volumen y las principales características sociodemográficas de la población que lo integra. Los NNA hondureños y salvadoreños tienen que atravesar varios países y fronteras para llegar a la Unión Americana, de estos algunos deciden quedarse y/o son detenidos por las autoridades migratorias en México, al igual que los de origen guatemalteco, sin embargo debido a su ubicación geográfica estos últimos deben atravesar solo el territorio mexicano. Los menores mexicanos pueden llegar más fácilmente a la frontera norte del país y esperar la mejor oportunidad para intentar atravesarla. Así, el flujo internacional de NNA migrantes no documentados en un periodo determinado podría estimarse como la suma de los siguientes grupos:

1. NNA migrantes centroamericanos detenidos por autoridades migratorias centroamericanas o que residen en un país Centroamericano distinto al que nacieron.
2. NNA migrantes centroamericanos que deciden quedarse a residir en México y no fueron detenidos por autoridades migratorias mexicanas.
3. NNA migrantes centroamericanos detenidos por autoridades migratorias mexicanas, con destino a México o a la Unión Americana.
4. NNA migrantes centroamericanos y mexicanos que no fueron detenidos por autoridades migratorias y que residen en EEUU.
5. NNA migrantes centroamericanos y mexicanos detenidos por autoridades migratorias de EEUU.

En cuanto al primer y segundo grupo, es difícil tener información actualizada y fidedigna sobre su volumen. La movilidad intrarregional de las personas en el Triángulo Norte de Centroamérica es muy fluida, y aunque oficialmente un menor de edad no puede pasar por cuenta propia a otro país, lo puede hacer en compañía de algún adulto ya sea un familiar o un coyote, o de forma no autorizada por algún punto de la zona fronteriza que divide a esos países. Por otro lado, una vez que llegan a territorio mexicano, se sabe que las NNA centroamericanos que

¹⁷ En este artículo se usa indistintamente los términos “niñas, niños y adolescentes” o “menores” para referirse a toda persona menor de 18 años de edad.

permanecen por un periodo corto o indefinido en México lo hacen principalmente en las ciudades fronterizas con más presencia de redes sociales de sus connacionales y/o localidades de tránsito hacia EEUU, como la ciudad de Tapachula en Chiapas o Tenosique en Tabasco, respectivamente (López, 2012; OIM, 2010); sin embargo es difícil cuantificar la magnitud de este flujo.

Niñas, niños y adolescentes migrantes detenidos por autoridades migratorias en México

Respecto al tercer grupo de NNA migrantes, se tiene disponible estadísticas que publica la Unidad de Política Migratoria a partir de las bases de datos del Instituto Nacional de Migración (INM). Estos datos indican que la migración de menores centroamericanos ha crecido tanto en números absolutos como en la proporción del total de migrantes desde 2011 a 2014. En 2010 se registraron cerca de 4 mil eventos de NNA presentados ante la autoridad migratoria mexicana, que equivalía a 5.8% del total, mientras que en 2014 este flujo creció más de 470%, registrando alrededor de 23 mil eventos, lo que representó 18.2% del total de migrantes detenidos por el INM. De este flujo de menores migrantes, cerca de dos terceras partes son hombres y casi 1 de cada 4 tienen menos de 12 años de edad.

Entre los menores presentados ante el INM, una parte importante de ellos son devueltos a sus países de origen a través del retorno asistido. Entre 2010 y 2013, cerca de 65% de los menores fueron retornados al ser detenidos en territorio mexicano viajando sin compañía, aunque en 2014 esta proporción disminuyó a 45.9%. Entre 2010 y 2012 el principal país de origen de las NNA migrantes retornados de México fue Guatemala, mientras que entre 2013 y 2014 la mayoría procedía de Honduras.

Menores migrantes no acompañados en EEUU

El cuarto y quinto grupo de NNA migrantes lo integran menores tanto centroamericanos como mexicanos que deciden migrar a EEUU. Se desconoce a cuánto asciende la magnitud de este flujo, pues solo se encuentra disponible la información relacionada a aquellos que son detenidos por autoridades norteamericanas, es decir, datos referentes al último grupo. De manera similar a los datos presentados del INM, la aprehensión de menores migrantes en EEUU por parte de la patrulla fronteriza ha crecido tanto en números absolutos como en términos relativos en los últimos años. En 2011 se registraron poco más de 23 mil eventos de aprehensión de NNA (6.8% del total), y para 2014 esta cifra creció a más de 107 mil eventos, que representó 22.1% de las aprehensiones realizadas en ese año por las autoridades migratorias estadounidenses.

Los adultos, las familias y los menores no acompañados sin documentos tienen un trato diferenciado ante las autoridades migratorias en EEUU. Los migrantes adultos que son aprehendidos a lo largo o cerca de la frontera son puestos en custodia en centros de detención que fueron construidos y operan generalmente como cárceles. Las familias, conformadas por uno o varios adultos y al menos un menor de edad

son enviadas a centros de detención para la custodia de familias¹⁸ (American Immigration Council, 2014). Datos de la US Border Patrol indican que en el año fiscal 2013 se detuvieron a 14 mil 855 unidades familiares,¹⁹ mientras que en 2014 esta cifra llegó hasta 68 mil 445 unidades familiares.

Entre las NNA migrantes, el tema de los menores migrantes no acompañados (MMNA) cobró súbitamente importancia cuando el 28 de junio de 2014, el presidente Barack Obama anunció que solicitaría al Congreso de EEUU más de 2 mil millones de dólares²⁰ para atender la crisis de los MMNA y de las madres con hijos menores detenidos por autoridades migratorias en la frontera sur de ese país,²¹ con lo que el tema se colocó inmediatamente y de forma recurrente en los principales medios de comunicación como una “crisis humanitaria” (e.g. Washington Post, 2014; CBS, 2014; NY Times, 2014).

Las cifras publicadas por la US Border Patrol muestran que desde 2012 ha ido creciendo de manera importante el flujo de MMNA a la Unión Americana llegando a una cifra de 68 mil 681 eventos en 2014 (14.1% del total de las aprehensiones), de los cuales casi la totalidad (68 mil 541 eventos) fueron en la frontera sur del territorio estadounidense. Sin embargo, su composición por país de origen y las condiciones humanitarias durante el tránsito hasta EEUU han cambiado. Entre 2009 y 2011, aproximadamente el 77% del total de los MMNA provenían de México, y a partir de 2012 se observó un crecimiento del flujo proveniente de Centroamérica, específicamente de Guatemala, El Salvador y Honduras. Las condiciones de alto riesgo y de violaciones a los derechos humanos que sufren los menores migrantes centroamericanos durante su tránsito por territorio centroamericano, mexicano y estadounidense se han documentado ampliamente en los medios de comunicación y en reportes de organizaciones internacionales y de la sociedad civil (ACNUR, 2014).

La solicitud adicional de recursos por parte del presidente Obama buscaba agilizar el proceso legal para retornar a los menores a sus países de origen y cubrir los costos de los albergues privados en los que los MMNA permanecen. Esto se debe a que en las modificaciones realizadas en 2008 a la Ley de protección a las víctimas de tráfico (Trafficking Victims Protection Act) en EEUU se establece que todo MMNA debe de ser protegido como si fuera una posible víctima de tráfico. Para los MMNA originarios de países contiguos, como México y Canadá, si las autoridades de migración no encuentran señales de que han sido víctimas de tráfico son retornadas de manera expedita a sus países de origen; en cambio para aquellos nacidos en países no contiguos, como los MMNA centroamericanos, deben de ser entregados por las autoridades migratorias a los albergues que designe la Oficina de Reubicación de Refugiados (Office of Refugee Resettlement, ORR) para que inicien

¹⁸ Como el de T. Don Hutto Residential Center en Texas.

¹⁹ Las unidades familiares son el número de total miembros que han sido detenidos “en familia” por la autoridad migratoria y en donde al menos uno de sus integrantes es menor de edad.

²⁰ Posteriormente la solicitud oficial fue de \$3.7 mil millones de dólares (White House, 2014b).

²¹ Previamente, el 2 de junio la Casa Blanca ya había emitido un memorándum anunciando el rápido crecimiento del flujo de MMNA (White House, 2014a).

un proceso formal ante una corte migratoria para su retorno, proceso que puede tardar en promedio hasta dos años.

El término Unaccompanied Alien Children (UAC) con el que se hace referencia a esta crisis humanitaria, es tomado del programa de la ORR que pone en custodia temporal a los MMNA en refugios o albergues subrogados que por ley deben de brindarles alojamiento, alimentación, seguridad y atención médica hasta que termine el proceso legal o se les asigne un patrocinador que se responsabilice del menor (padres u otros familiares, principalmente). Desde los inicios del programa, de 2003 a 2011 se habían registrado en promedio alrededor de 7 mil eventos anuales de MMNA referidos a los refugios de la ORR. Sin embargo desde 2012 se observa un incremento en este flujo, para 2013 se registraron casi 25 mil eventos y en 2014 esta cifra llegó a más de 57 mil. En este último año, la región de Rio Grande Valley fue el punto de entrada de la mayor parte de los MMNA con casi 50 mil detenidos en la frontera suroeste de EEUU (72.9% del total) que fueron referidos a la ORR; mientras que el segundo lugar lo ocupa la sección migratoria de Tucson con 8 mil 262 eventos (12.1%).

De esta manera, el súbito sobrepoblamiento de estos albergues y el traslado de algunos menores a centros provisionales por avión y tierra, aumentaron la preocupación por las condiciones del tránsito y resguardo que enfrentaban los MMNA. El monto de recursos que requería el programa UAC también generó controversia entre el público pues en 2013 requirió 376 millones de dólares y en el año fiscal 2014 alrededor de 868 millones de dólares. Estos recursos se aplicaron para incrementar el número de camas disponibles para albergar a los MMNA, además de acelerar el proceso de entregar al menor a algún patrocinador disminuyendo los días de estancia promedio a 29 días,²² mientras que en 2013 era de entre 30 a 35 días (Gauto y Riddle, 2015).

En el año fiscal 2014, 53 mil 518 MMNA que se encontraban en albergues fueron entregados a patrocinadores, cerca del 85% de los casos atendidos (ORR, 2014). Los estados de Texas, Nueva York, California, Florida, Virginia y Maryland concentraron más de 60% de los casos de menores reunificados con familiares. El orden de preferencia para la selección del patrocinador fue el siguiente:

1. Padres,
2. Tutor legal,
3. Familiar adulto,
4. Persona o institución designada por el padre o tutor,
5. Programa con licencia, y
6. Otra persona o institución cuando no hay otra alternativa.

En Byrne y Miller (2012) se encuentra que en 32% de los casos entre 2009 y 2010, los menores son entregados a uno o ambos padres, 27% a amigos de la familia,

²² Si la localización de un patrocinador es muy rápido, la estancia del menor en el albergue puede ser menor a una semana.

19% tíos, 9% hermanos, 5% primos, 3% abuelos, y el resto a otras personas o a cuidado de otros programas del Estado.

¿Por qué migran los menores no acompañados?

En algunos medios de comunicación y estudios se ha usado el término “immigrant children” (niños inmigrantes) para referirse a este flujo de MMNA, lo que ha generado polémica sobre la edad de este grupo. Es por ello que es importante conocer la distribución etaria de este flujo para asociarlo con las causas y motivos de su movimiento. Como se ha señalado anteriormente, no se tienen estadísticas fidedignas sobre el flujo total de menores migrantes, las estadísticas oficiales se limitan a los reportes provenientes de los detenidos por las autoridades migratorias. Los datos de menores detenidos por autoridades migratorias en México indican que la proporción que tenía menos de 12 años de edad representaba menos del 20% del total entre 2012 y 2013, pero que en 2014 se presentó un súbito crecimiento en este grupo etario al representar 38.7% del total de los menores migrantes detenidos, con casi 9 mil eventos. En cambio, la ORR, que brinda albergue temporal a los menores no acompañados detenidos en EEUU, indica que la mayoría de los menores migrantes en 2013 se encuentran entre 16 a 17 años de edad (55.1%), 23.6% están en el grupo de 13 a 15 años y solo 12.4% tienen 12 años o menos.

Este patrón diferenciado en las detenciones de menores podría explicarse dado que: a) la mayoría de los menores de 12 años migran acompañados de un familiar o coyote y son más fáciles de detener por autoridades migratorias mexicanas que los menores entre 12 y 17 años principalmente por sus condiciones físicas; y b) los menores migrante entre 12 y 17 se entregan ante las autoridades migratorias en situación de no acompañados en EEUU para posteriormente ser asignados con un patrocinador (padres y/o familiares), o son encontrados por las autoridades migratorias dado que son personas que se desenvuelven más en la comunidad y sitios públicos, en comparación a los menores entre 0 y 11 años.

En el estudio del ACNUR (2014)²³ se señala que el desplazamiento de menores es multicausal y que estos factores se encuentran normalmente relacionados. Entre los entrevistados la composición de las causas que llevan al desplazamiento es diferente por país de origen. De los menores de nacionalidad hondureña, en 59.5% de los casos la migración se relaciona con la violencia e inseguridad, los de origen salvadoreño 40% se relaciona con la violencia e inseguridad y otro 40% con reunificación familiar, y entre los nacidos en Guatemala en la mitad de los casos se

²³ En el estudio del ACNUR (2014) se analizan las razones que llevan a los menores migrantes a tomar la decisión de migrar. Los datos provienen de 72 entrevistas individuales y grupos de discusión (200 participantes) aplicados a niños y adolescentes que se encuentran alojados en estaciones migratorias en México durante los últimos meses de 2013. Del análisis cuantitativo se identificó la necesidad de separar las causas de la migración –relaciones sociales, históricas, económicas y políticas– de los motivos derivados de la experiencia de vida que llevó a cada menor a tomar la decisión de migrar. Los resultados que se presentan provienen de un análisis sobre las causas y motivos de la migración y no sólo de la respuesta autodeclarativa de los entrevistados.

atribuye a un motivo económico (búsqueda de oportunidades y falta de empleo en sus comunidades de origen) y 33.3% a la violencia e inseguridad.

El estudio indica que la violencia e inseguridad es una de las causas principales que llevan a la migración de NNA. En 2012, cifras del Banco Mundial indican que las tasas de homicidio intencional de Honduras (90.4 por cada 100,000 habitantes), El Salvador (41.2) y Guatemala (39.9) son de las más altas en el mundo, ocupando los lugares primero, cuarto y quinto a nivel mundial. “La reunificación familiar se convierte más que en una causa de salida, en una consecuencia, determinada por la violencia sistemática que afecta la vida cotidiana” (ACNUR, 2014). Es decir, la búsqueda de la reunificación familiar con algún familiar en EEUU es la solución que muchos de estos menores encuentran para escapar de la violencia que padecen en sus hogares y comunidades de origen, ya sea como víctimas directas o ante el riesgo de convertirse en una. Estos resultados son compatibles con un estudio similar previo realizado por ACNUR (2013) en donde se entrevistan a más de 300 menores resguardados por la ORR que fueron detenidos por autoridades migratorias en EEUU.

Para los menores migrantes mexicanos, dada las leyes estadounidenses que los retornan en pocos días a México y la condición de ser de un país con frontera común con EEUU, los motivos de la migración parecen ser distintos a los de los menores de origen centroamericano. Diversos trabajos indican que la mayor parte de las NNA mexicanos migraron motivados por la reunificación familiar, y que mientras mayor es la edad aumenta la proporción que lo hace no acompañado y que migran por razones laborales (Mancillas, 2009; y Valdez, 2007); aunque también hay estudios que indican que la violencia en la sociedad es uno de los principales motivos de la migración (ACNUR, 2013). Al ser devueltos a México, algunos menores de edad retornan asistidos o por su cuenta a sus comunidades de origen, otra proporción decide quedarse en la frontera en la espera de la mejor oportunidad para reingresar a EEUU, y otros se convierten en “menores transfronterizos” que viven y/o trabajan intermitentemente entre ambos países o se convierten (o son convertidos) en “polleritos” que guían a migrantes a internarse al país vecino del norte.

En el análisis de la reciente dinámica de la migración de NNA, surge la interrogante sobre la relativa baja participación de menores originarios de Nicaragua. Este país centroamericano es el segundo más pobre de Latinoamérica, después de Haití, y también es un corredor importante de narcóticos como el resto de la región. En los primeros 10 de meses del año fiscal 2014 se han detenido a menos de 200 MMNA de origen nicaragüense. Algunos analistas apuntan a algunas características estructurales que lo hacen diferente a los países del Triángulo Norte centroamericano. En Stinchcomb y Hershberg (2014) y Johnson (2014) se señalan cuatro diferencias que podrían explicar este fenómeno:

- A diferencia de Guatemala y Honduras, el largo conflicto interno en Nicaragua resultó en una revolución, lo que permitió la depuración de las fuerzas militares y policías. Esto hizo que las instituciones fueran menos vulnerables

al crimen organizado y con mayor capacidad para evitar que pandillas tomen el control de las comunidades.

- En la década de los noventas se implementó un modelo de policía comunitaria, lo que disminuyó rápidamente la tasa de homicidios, mientras que la confianza en las instituciones policíacas es de las más altas de la región.
- Los migrantes nicaragüenses en EE.UU se concentran en Florida, en vez de lugares con alto pandillerismo como Los Ángeles o Chicago, lo que lo hace menos expuesto a la deportación de personas con antecedentes criminales.
- La pobreza en Nicaragua hace que la población no tenga recursos para realizar la travesía a EE.UU, en vez de ello prefieren migrar o reunificarse con familiares en Costa Rica.

¿Permanecen los menores migrantes no acompañados en EEUU?

Para los MMNA que son entregados en custodia a un patrocinador en EEUU, además de enfrentar la complicada integración a un nuevo entorno (familiar, en la comunidad, cultural, escolar y laboral) y limitaciones del conocimiento del idioma inglés y del funcionamiento de las instituciones en ese país, deben de continuar y afrontar el proceso legal para determinar su situación migratoria. De 2005 al 30 de junio de 2014, las cortes de migración han recibido 101 mil 850 casos de menores migrantes, de los cuales 41 mil 641 se encontraban todavía en proceso al término de este periodo. De los casos que se encontraban abiertos, la mayoría (80.3%) son de menores que ingresaron a EEUU entre 2013 y 2014, pero hay casos en proceso con muchos años de litigio: 11.5% son de 2012, 7.0% de 2009 a 2011 y 1.2% de 2005 a 2008 (TRAC, 2014a y 2014b); lo que indica que la resolución del estatus migratorio por el sistema judicial estadounidense puede ser muy tardada.

Las leyes de EEUU no obligan al Estado a proporcionar un abogado de forma gratuita en los juicios de migración, aun en los casos de menores de edad; por lo que él, sus familiares o patrocinadores deben de costearlo. Existen diversas organizaciones que apoyan a menores migrantes a través de la representación de un abogado a muy bajo costo o gratuito, pero no tienen la capacidad de poder atender todos los casos. Así, en este periodo solo 43.3% de los menores migrantes contaron con un abogado que lo representó en su juicio migratorio, lo cual no solo disminuye el tiempo de resolución de los juicios, sino también incide en el resultado del veredicto final.

Del total de casos resueltos de menores en las cortes de inmigración, cuando no se cuenta con la representación de un abogado solamente en el 10% de los casos se tiene un fallo positivo que permite al menor permanecer en EEUU; mientras que en los juicios con la representación de un abogado, la probabilidad de que el menor permanezca en EEUU es de 47%. En ambas situaciones, cuando se le concede al menor la situación migratoria de permanecer en territorio estadounidense, esta puede ser por alguno de los siguientes estatus:

- Asilo, para quienes huyen de su país de origen por ser perseguidos.
- Special Immigrant Juvenile Status (SIJS), para proteger niños extranjeros abusados, abandonados o descuidados;
- Visa T, para víctimas de tráfico de personas;
- Visa U, que puede ser otorgada a víctima de ciertos crímenes o testigos; y
- Discreción procesal, cuando la autoridad migratoria considera “discrecionalmente” que no solicitará la orden de remoción.

Los datos sugieren que se pudo dar un cambio reciente de la política migratoria hacia los menores migrantes, tanto en los casos con o sin apoyo de un abogado. Entre los menores que ingresaron de 2005 a 2012 a EEUU, la resolución para permanecer en ese país se observó en 1 de cada 4 casos; mientras que entre los que ingresaron de 2013 a 2014, esta relación fue en casi 1 de cada 2 casos y hubo un aumento de juicios terminados por discreción procesal por parte del DHS (TRAC, 2014a).

APERTURA DE LA POLÍTICA MIGRATORIA DEL PRESIDENTE OBAMA: DACA 2.0 Y DAPA

APERTURA DE LA POLÍTICA MIGRATORIA DEL PRESIDENTE OBAMA: DACA 2.0 Y DAPA²⁴

Desde el Cross Hall de la Casa Blanca, el pasado 20 de noviembre de 2014 el presidente Barack Obama anunció un conjunto de medidas que ha decidido tomar su gobierno en relación al tema migratorio. De manera general, estas acciones ejecutivas se resumen en cuatro bloques:

- Reforzamiento de la frontera y retorno más expedito de los inmigrantes;
- Ampliación de la cobertura de no deportación a aquellos con alta calificación y nivel escolar que llegaron como menores de edad a EE.UU (Dreamers);
- Focalizar la búsqueda de migrantes y deportaciones en aquellos con registros criminales y no en familias;
- Quienes tengan hijos menores de edad nacidos o residentes en EE.UU, pueden registrarse para no ser deportados.

A mediados del año pasado y ante la falta de acuerdos en la Cámara de Representantes en Estados Unidos para la aprobación de la reforma migratoria, el presidente Obama precisó que antes de que concluyera 2014 anunciaría acciones ejecutivas ante las problemáticas en el sistema migratorio, sin embargo legisladores de su partido le solicitaron que lo hiciera después de las elecciones en noviembre, en las cuales los republicanos obtuvieron la mayoría en ambas cámaras.

En estas acciones anunciadas, se recalcó que no se otorgarían ni residencia indefinida ni la posibilidad de ciudadanía a los migrantes no documentados, sino la oportunidad de no ser deportados y separados temporalmente de su familia, además de beneficiarse de una futura reforma migratoria. Bajo estas pautas el presidente Obama solicitó al congreso trabajar de manera coordinada en una ley que corrija las problemáticas del actual sistema migratorio en Estados Unidos.

Acción diferida para los llegados en la infancia (Deferred Action for Childhood Arrivals, DACA 2.0)

El término “acción diferida” se refiere un beneficio limitado y discrecional otorgado por el U.S. Department of Homeland Security (DHS) que se puede otorgar a los individuos en proceso de juicio de remoción, con orden de remoción o que nunca han pasado por el proceso. Quienes tengan este beneficio no pueden ser deportados con base únicamente a su situación migratoria de no autorizado, y pueden obtener un permiso de trabajo por la duración de la acción diferida. Sin embargo, este beneficio no da acceso a la residencia permanente o a la ciudadanía, además de que puede ser revocado en cualquier momento.

²⁴ BBVA. Extractos del documento *Situación Migración México. Primer Semestre 2015*. Julio de 2015. Consultado el 9 de noviembre de 2015, en la página web: <https://www.fundacionbbvabancomer.org/imagenes/docs/SitMig-2015-1er-semester-espanol.pdf>

DACA es un programa establecido el 15 de junio de 2012 por la administración del presidente Obama que permite a inmigrantes no documentados que ingresaron a Estados Unidos como menores de edad y que realizan o tienen estudios de bachillerato, universitarios o superiores (los llamados Dreamers) a no ser deportados y a recibir un permiso de trabajo temporal. DACA es una política migratoria federal y no una ley, como la propuesta del DREAM Act (Development, Relief, and Education for Alien Minors) que incluye cláusulas para la obtención de la residencia permanente y posterior camino a la ciudadanía de los Dreamers, la cual no ha sido aprobado por el congreso y continúa en discusión. La extensión de DACA, o DACA 2.0, a partir de las acciones ejecutivas del pasado 20 de noviembre ampliaba la población elegible al flexibilizar los requisitos del programa DACA original, principalmente en cuanto al límite de edad máxima para aplicar y las fechas de ingreso a territorio estadounidense.

Las solicitudes para aplicar al programa DACA 2.0 se empezarían a recibir por parte de la USCIS a partir del 18 de febrero de 2015; no obstante, una coalición de 26 estados presentó una controversia ante un juzgado en Texas, con lo que el 16 de febrero se emitió una orden para detener la puesta en marcha de dichas acciones ejecutivas hasta que sea resuelta su procedencia en las cortes. A la fecha, diferentes estados que están a favor de esta medida, la administración federal y organizaciones a favor de los migrantes han realizado intentos por desbloquear las acciones ejecutivas, sin tener éxito. Sin embargo, esta orden judicial no afecta los lineamientos del programa DACA original, por lo que las personas elegibles de acuerdo a los lineamientos dictados en junio de 2012 y para su renovación, podrán continuar los trámites y la recepción de los permisos de acción diferida y de trabajo.

Acción diferida por responsabilidad hacia los padres (Deferred Action for Parental Accountability, DAPA)

Además de la extensión de DACA, las recientes acciones ejecutivas del gobierno del presidente Obama incluían el inicio del programa DAPA a partir del mes de mayo de este año, destinado a aquellos inmigrantes no documentados con hijos nacidos en Estados Unidos o que son residentes legales permanentes de ese país. Esta medida permitiría que estos migrantes no fueran buscados directamente por las autoridades migratorias ni puedan ser deportados, con lo que se evitaría la separación forzosa de muchas familias de migrantes en Estados Unidos.

Los beneficiarios del programa DAPA podrían obtener la acción diferida para no ser deportados y un permiso de trabajo. Los requisitos para aplicar a este programa son:

- Ser un migrante no documentado que al 20 de noviembre de 2014 sea padre o madre de un ciudadano estadounidense o residente legal permanente.
- Haber residido continuamente en Estados Unidos desde el 1° de enero de 2010.

- Pagar el costo del trámite, las multas respectivas y los impuestos correspondientes y realizar una revisión de no antecedentes criminales;
- No haber cometido un delito mayor o menor en el que haya sido sentenciado y/o haber permanecido en la cárcel, ni representar una amenaza para la seguridad de EE.UU.

De igual forma que con la extensión de DACA, el envío de solicitudes para obtener los beneficios de DAPA se encuentra suspendido hasta la resolución del poder judicial.

¿Cuántos se beneficiarían?

De acuerdo con estimaciones del Pew Research Center (PRC) y del Migration Policy Institute (MPI), entre 3.9 y 4.0 millones de migrantes no documentados, respectivamente, podrían beneficiarse de las acciones ejecutivas del presidente Obama, y de estos cerca de la mitad son de origen mexicano. Otros grupos de migrantes no documentados que se podrían beneficiar de acuerdo con el tamaño de su población migrantes en Estados Unidos son los originarios de India, El Salvador, China, Guatemala, Honduras, Filipinas y República Dominicana. Se estima que California, Texas y Nueva York son los estados con más migrantes no documentados en 2014, y en los que más personas podrían acogerse a esta medida.

PRONÓSTICOS DE LAS REMESAS

PRONÓSTICOS DE LAS REMESAS²⁵

Como efecto de la recuperación del empleo de los migrantes mexicanos en Estados Unidos (EEUU), en 2014 México ingresó 23 mil 645 millones de dólares (md) por concepto de remesas familiares equivalentes a un crecimiento interanual de 8.0%. Así, en 2014 las remesas presentaron una recuperación significativa después de haber acumulado dos años consecutivos de crecimiento negativo (-1.6% en 2012 y -2.4% en 2013). Asimismo a finales de 2014 el dólar experimentó una alta apreciación que revalorizó los envíos de dinero hacia México y explicaría el incremento de 20.8% interanual del flujo de remesas observado en diciembre de 2014, como consecuencia de envíos anticipados realizados por los migrantes mexicanos en EEUU. Como respuesta a estos envíos adelantados se observó una caída de las remesas de 0.9% en enero de 2015 con respecto al mismo mes de 2014. Las remesas parecieron recuperar su ritmo de crecimiento en 2015 al haberse observado una recuperación en febrero y marzo de 2015 con un crecimiento interanual de 7.2% y 7.6%, respectivamente. Sin embargo, los meses de abril y mayo de 2015, en los que se presentaron incrementos de 1.5% y 2.4%, respectivamente, parecen reiterar una situación de lento crecimiento de este flujo en el presente año que no parece estar correlacionada con el buen momento que vive el empleo de los migrantes mexicanos en EEUU.

Considerando los niveles de remesas de años anteriores así como los flujos mensuales observados durante los primeros meses de 2015, nuestras previsiones muestran que las remesas familiares podrían crecer 2.9% para 2015, alcanzando un nivel acumulado de 24 mil 324 md al final del año. Para 2016 se pronostica que las remesas alcanzarán 25 mil 506 md con un crecimiento de 4.9%. Tanto la tasa de crecimiento como el nivel de las remesas para las estimaciones de 2015 y 2016 se basan en la situación de la economía y del empleo en EEUU pronosticada para los próximos años, y reiterada con los niveles de desempleo observados entre enero y mayo de 2015 con una tasa de general desempleo en este último mes de 5.5%.

Nuestras estimaciones del flujo de remesas por entidad federativa muestran que los estados que podrían experimentar mayores tasas de crecimiento en 2015 son Baja California (11.3%), Coahuila (10.3%) y Sonora (8.4%), mientras que en términos absolutos las entidades que acumularían mayores volúmenes de remesas al final de 2015 serían Michoacán (2,237 md), Guerrero (2,125 md) y México (1,995 md).

Asimismo los estados que podrían tener los menores niveles de crecimiento serían Veracruz (0.4%), Sinaloa (-0.2%) y Michoacán (-0.3%), mientras que en términos absolutos Quintana Roo (110 md), Campeche (56 md) y Baja California Sur (50 md) serían las entidades con menores niveles de remesas acumuladas en 2015.

²⁵ BBVA. Extractos del documento *Situación Migración México. Primer Semestre 2015*. Julio de 2015. Consultado el 9 de noviembre de 2015, en la página web: <https://www.fundacionbbvabancomer.org/imagenes/docs/SitMig-2015-1er-semester-espanol.pdf>

COMERCIO BILATERAL MÉXICO-EE.UU

COMERCIO BILATERAL MÉXICO-EE.UU²⁶

El intercambio comercial entre México y Estados Unidos tiene una tasa de crecimiento promedio anual de 11.3%, con lo que se ha consolidado como el primer socio comercial del país.

En enero de 2015, la Presidencia de la República informó que las exportaciones de México se incrementaron a una tasa de crecimiento promedio anual de 10.5%, mientras que las importaciones lo hicieron en 7.7 por ciento.

Estados Unidos es el primer mercado para las exportaciones mexicanas con una participación de 77.6% y es el primer proveedor de México con un total de 49.9 por ciento.

México, por su parte, ocupa el tercer lugar en el comercio de Estados Unidos con un total de 12.9%, es el segundo como destino de sus exportaciones con 14% y el tercero como proveedor de bienes importados con 12.2 por ciento, por debajo de China y Canadá.

Durante el periodo de enero a agosto de 2015, la balanza comercial entre México y Estados Unidos fue favorable para nuestro país por un monto de 78,790.2 millones de dólares, ya que las exportaciones fueron por 203,743.5 millones de dólares, y las importaciones fueron por 124,953.3 millones de dólares. Lo anterior arrojó un comercio total de 328,696.8 millones de dólares. (Secretaría de Economía).

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es un acuerdo firmado por los gobiernos de Canadá, México y los Estados Unidos para la creación de un bloque comercial trilateral en América del Norte. El acuerdo entró en vigor el 1 de enero de 1994. Se sustituyó al tratado previo entre Canadá y Estados Unidos. En términos del PIB combinado de los tres países miembros, ha llegado a ser el bloque comercial más grande del mundo a partir del 2010.

México es el primer destino de las exportaciones de los estados de California, Arizona y Texas, y el segundo mercado para otros 20 estados de la Unión Americana. Aproximadamente seis millones de empleos en Estados Unidos dependen del comercio con México y cada minuto se comercia cerca de un millón de dólares.

²⁶ Nota elaborada en el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques con información de la Embajada de Estados Unidos en México, Secretaría de Economía de México y <https://globalconnections.hsbc.com/mexico/es/articles/estados-mas-activos-en-el-comercio-mexico-eu>

Texas, California y Michigan reciben 61% de las exportaciones que México efectúa hacia Estados Unidos, principalmente exporta petróleo, automóviles y electrónicos.

Los principales estados receptores de las exportaciones mexicanas en EU son:

- 35.4% Texas
- 12.9% California
- 12.6% Michigan
- 10.8% Illinois, Louisiana, Arizona, Ohio.
- 6.0% Mississippi, Florida, Carolina del Norte.
- 22.3% Otros 41 estados con menor participación.

(% de participación en las importaciones procedentes de México)

Texas es el principal comprador del petróleo crudo que México extrae, mientras que California recibe los productos de electrónica, cómputo y telefonía que procesa la industria mexicana y Michigan absorbe la mayor parte de los vehículos y autopartes que se fabrican en territorio mexicano, de acuerdo con datos del U.S. Department of Commerce.

Son 10 productos y sus partes las que concentran alrededor de 50% de las exportaciones de México a Estados Unidos, entre ellos destaca: petróleo; televisores y pantallas; vehículos; computadoras; celulares; equipo eléctrico; aparatos médicos; tractores, oro y plata, según datos de la Secretaría de Economía.

De acuerdo al Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera (SIAP), los agroproductos que las empresas mexicanas más venden en Estados Unidos son la cerveza de malta, tomate fresco, aguacate, tequila, azúcar de caña y *berries*.

Los estados de Texas y California concentran 60% de las importaciones de México a Estados Unidos, principalmente, productos refinados del petróleo y electrónicos.

Principales estados de EU proveedores de la economía mexicana:

- 45.3% Texas
- 13.6% California
- 13.7% Michigan, Arizona, Illinois, Louisiana
- 13.6% Otros 41 estados con menor participación.

(% de la participación de las exportaciones de EU a México)

Los 12 productos que más importa México de Estados Unidos por categorías son: Combustibles minerales y sus productos, plásticos y sus manufacturas,

instrumentos y aparatos de óptica y médicos, productos químicos orgánicos, manufacturas de fundición de hierro o acero, caucho y sus manufacturas, semillas y frutos oleaginosos, aluminio y sus manufacturas, papel, cartón y sus manufacturas, productos farmacéuticos y cereales.

En lo que respecta a las exportaciones de México con destino a Estados Unidos, las empresas ubicadas en los estados del norte son los que más comercian con el país vecino, incluso en algunos casos, las firmas estadounidenses han trasladado parte de su operación a ciertas ciudades mexicanas por la viabilidad de costos. A continuación la lista de los estados líderes:

Estados mexicanos que concentran mayores exportaciones a Estados Unidos

Estados	2014	2015
Chihuahua	41,519,493	43,724,942
Coahuila	32,015,009	33,715,595
Baja California Norte	31,367,028	33,033,195
Nuevo León	25,219,539	26,559,161
Tamaulipas	21,932,713	23,097,743
Jalisco	19,537,375	20,575,170
Estado de México	17,937,036	18,889,823
Sonora	16,560,367	17,440,028
Guanajuato	11,678,022	12,298,340
Puebla	10,717,395	11,286,686

*Exportaciones manufactureras (Miles de dólares)

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores, U.S. Censos Bureau, U.S. Department of Commerce, Secretaría de Economía, Banxico, Sistema de Información Agroalimentaria y Pesquera.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES GILBERTO BOSQUES

<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx>



@CGBSenado

Madrid 62, 2do. Piso, Col. Tabacalera
Del. Cuauhtémoc. C.P. 06030
México, D.F.
+52 (55) 5130-1503