

Gobiernos de enlace: la población y la política más allá del Estado¹

Government Liaison: Population and Politics beyond the State

Ignacio Irazuzta

Doctor en Sociología y Ciencia Política. Investigador del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

Correo electrónico: ignacio.irazuzta@itesm.mx

Fecha de recepción: septiembre 2008

Fecha de aceptación y versión final: mayo 2009

Resumen

El artículo analiza algunos resultados obtenidos a partir de una investigación de campo desarrollada en torno al Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME). Se centra en las prácticas de gobierno de sus funcionarios, quienes interpretan las representaciones sociales sobre la población gobernada en términos de diáspora. Además, analiza la estructura organizacional del IME y la noción y la práctica de red en el trabajo de esta institución. A partir de ello, se muestra un accionar de gobierno que opera en el centro de tensión de dicotomías políticas modernas: la de lo interior y lo exterior, y la de lo público y lo privado.

Palabras clave: gobierno, gubernamentalidad, políticas públicas, IME, diásporas, migración

Abstract

This article discusses some results obtained from field research carried out in the Institute of Mexicans Abroad (IME). It focuses on the government practices of its officials and interprets the social representations of a population governed in terms of diaspora. It also analyzes the organizational structure of the IME and the concept and practice of networks in the work of the institution. From there the actions of a government that operates in the tense centre of political modern dichotomies is demonstrated: the dichotomies of the interior/external and public/private.

Keywords: government, governmentality, public policies, IME, diasporas, migration

1 Este artículo es fruto de una investigación financiada por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México a través de la convocatoria de ciencia básica para investigadores en proceso de consolidación. El autor desea agradecer también a la Fundación Ikerbasque, que le ha permitido seguir trabajando en el tema a través de la financiación de una estancia de investigación en el Centro de Estudios sobre la Identidad Colectiva de la Universidad del País Vasco.

El Instituto de los Mexicanos en el Exterior (IME) lo componen un total de 42 personas que trabajan en la Ciudad de México y unos 80 que lo hacen en los consulados de México en Estados Unidos y Canadá. Si nos atenemos a estas cifras, tendríamos que comenzar este artículo preguntándonos ¿por qué estudiar una parte, en este sentido, minúscula del gobierno? Por el momento, vale decir que el advenimiento de la democracia pluralista, el atomismo político y el llamado protagonismo de la sociedad civil han acompañado cierta ruptura del centralismo administrativo y han provocado el reemplazo de las viejas formas de planificación centralizadas por las más focalizadas intervenciones a través de políticas públicas. Sumado a ello, la soberanía de los estados-nación se ha visto envuelta en una creciente porosidad a través de la cual penetran influencias que, arrojadas en la “naturalidad” del mercado, modifican imaginarios sociales y enfrentan racionalidades económicas con racionalidades políticas. Siendo así, las distinciones entre lo público y lo privado, y lo interno y lo externo, que al menos en el imaginario normativo de la modernidad acomodaban nuestra vida social en diferentes parcelas de existencia, van sufriendo también sus reacomodos. A éstos procuran ajustarse algunas instancias de gobierno. El caso del IME es en este sentido singular: se trata de una fórmula institucional novedosa que se aboca al gobierno de las poblaciones emigradas, inspirado en el principio político de que “allí donde está un mexicano, estará el gobierno de México”. Fórmula que responde a un contexto de transformaciones y al aumento sostenido de los flujos migratorios mexicanos hacia los Estados Unidos desde la década de los ochenta.

En este trabajo se analizarán estas formas de “estar del gobierno de México”, que no de los mexicanos; o mejor dicho, se analizará el “estar” de algunos mexicanos en tanto funcionarios de gobierno o agentes que intervienen en un complejo proceso social como es el de la

emigración mexicana esencialmente hacia Estados Unidos. Para ello, en lo que sigue, se hacen algunas referencias respecto a la metodología y la construcción de la perspectiva de observación para, a continuación, trazar un breve repaso del contexto sobre la política mexicana hacia los mexicanos residentes en el exterior. Luego, serán tres los aspectos de la investigación tratados en el artículo: en primer lugar, analizaremos la definición y estructura institucional del Instituto. Posteriormente, nos centraremos en los argumentos que “construyen” la población hacia la que van dirigidas las políticas que canaliza el IME. Finalmente, el análisis se focalizará en la estructura reticular de su proceder administrativo.

La construcción de la perspectiva

Durante las últimas tres o cuatro décadas hemos presenciado el surgimiento de múltiples formas de gobierno que ahondan el tradicional e impreciso sentido de esta categoría central de la teoría política. Efectivamente, al declive de la vocación planificadora del Estado le siguen gobiernos ejercidos mediante políticas públicas (Hecló 1992; Aguilar Villanueva 1993) que intervienen de manera focalizada sobre la definición de problemas concretos (Rose y Miller 1992; Camou 1997; Hecló 1992). Más relajada aún resulta la expresión *governance* o gobernanza que desde finales de los años 80 comienza a ser pronunciada con asiduidad en el campo de los negocios y las relaciones internacionales; y que dando la pauta de una concepción de poder distanciada de la dominación, ha sido definida como “casi cualquier forma de coordinación social” (Mayntz 1998). Por otra parte, desde una visión del poder más cercana al control, esta época es también la de la reedición de Foucault por parte de un sector de la ciencia social británica que, interpretando las consecuencias sociales y políticas del tatcherismo, cree heurísticamente promisorio el

concepto de gubernamentalidad (Foucault 1981). Se trata de dar cuenta de las formas más atomizadas y copiosas de poder que se presentan como “conducción de conductas” (Dean 1999). Más que referir a gobiernos ejercidos sobre territorios –como sería el caso de las concepciones soberanistas más modernas del Estado– se enfocan sobre poblaciones, sobre la vida y la conducta de los individuos y; por lo tanto, se ejercen “más allá” del Estado mismo (Rose y Miller 1992; Ong 2006). En definitiva, consideradas en su dimensión sociológica y obviando las consecuencias ideológicas que se desprenden de cada una de ellas, lo que estas diversas perspectivas vienen a señalar es que el Estado no es necesariamente el centro del poder sino, aunque importante, una entre muchas configuraciones históricas de gobierno (Ilcan y Phillips 2008).

Al tiempo de construir una perspectiva y diseñar una metodología para la investigación resultó de utilidad el enfoque foucaultiano sobre el ejercicio del gobierno en las sociedades contemporáneas. El objeto del trabajo fue “el gobierno sobre la emigración”, de manera que la intención inicial no se dirigía hacia el estudio de políticas migratorias emanadas desde una voluntad soberana que da por sentada la representación de la colectividad y que suele designar como su agente al Estado. Sin negar esta realidad, lo que nos interesaba indagar eran algunas prácticas, formas y actores poco expuestos a la opinión pública y a las propias investigaciones en el campo de los estudios migratorios. De este modo, encontramos un punto de partida metodológicamente adecuado en la exploración de las prácticas gubernamentales que germinan de manera más o menos difusa al amparo del Estado. La pretensión fue situar la mirada “por detrás de la institución” (Foucault 2006: 140-41) para reconstruir una perspectiva global que visibilice determinadas “tecnologías de poder”; que, en nuestro caso, buscan descubrir un “orden migratorio”² o una “mentalidad” de gobierno en torno a la emigración en México³.

Desconcentración y vinculación: efectos multiplicadores de gobierno

El IME surge en el año 2003 consolidando una política de “acercamiento” del gobierno de México hacia la población mexicana y de origen mexicano residente en el exterior, fundamentalmente en los Estados Unidos y Canadá. Desde los años 90, varios proyectos y programas de gobierno, especialmente agencias de los estados mexicanos con mayores índices de emigración, vienen desarrollando estrategias para incrementar y formalizar los vínculos con la población emigrada. El fin es de promover negocios a partir de las remesas o hallar auspicios electorales entre las comunidades de migrantes (Smith 2008).

A nivel federal, el Instituto es sucesor de varios emprendimientos consecutivos por parte del gobierno de México que van dirigidos a atender asuntos de la población mexicana

- 2 Por supuesto que tamaño objetivo no figuraba entre los que consignaban nuestro proyecto de investigación, el cual se centraba en un estudio del personal funcional del Instituto de los Mexicanos en Exterior. Sin embargo, sí constituyó una guía de partida para generar una mirada diferente sobre el fenómeno migratorio.
- 3 El trabajo consistió en entrevistas en profundidad al cuerpo funcional del IME, las cuales se dieron en el marco de observaciones etnográficas en cada una de las visitas realizadas al Instituto. Aunque las entrevistas fueron abiertas, una serie de variables fueron tenidas en cuenta para estructurar parte de su guión. Por un lado, algunos aspectos generales estaban contemplados en la totalidad de las entrevistas (1a. Estructura organizativa; 2a. Carrera y trayectoria personal de los entrevistados; 3a. Gobierno por redes y trabajo en red). Por otro lado, otras cuestiones concernían a aspectos particulares que se relacionaban con la función ejercida por cada entrevistado (1b. Bancarización y remesas; 2b. Red de Talentos; 3b. Programas de desarrollo comunitarios; 4b. Programas de salud; 5b. Programas de educación; 6b. La población que se gobierna; 7b. Diáspora y comunidad transnacional; 8b. Consulados y matrícula consular; 9b. Información; 10b. Liderazgos comunitarios y Consejo Consultivo del IME). Para el presente artículo se han tenido en cuenta los registros correspondientes a los puntos 1a; 3a; 6b; 7b y 8b y, por motivos de espacio, se citan tan sólo unos pocos que se consideran especialmente ilustrativos de los argumentos enunciados.

na en Estados Unidos. En 1990 aparece el Programa de Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME), abocado al desarrollo de políticas sociales y culturales y, posteriormente, comienza a funcionar la Oficina Presidencial para Mexicanos en el Extranjero (OPME), dedicada fundamentalmente a la promoción de los negocios con los residentes en el extranjero.

En 2002, se crea el Consejo Nacional para las Comunidades Mexicanas en el Exterior (CNCME), el cual reúne a diversas secretarías de Estado mexicanas, y su objetivo consiste en la elaboración de propuestas que coadyuven a la adopción de políticas y la ejecución de acciones de gobierno encaminadas a la atención de las necesidades y demandas de las comunidades mexicanas en el extranjero. Inmediatamente aparece el IME que, de manera novedosa, incorpora un Consejo Consultivo integrado en principio por 10 consejeros electos por las comunidades de inmigrantes, 10 asesores especiales designados por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SER) y los representantes de los gobiernos estatales con mayores proporciones de población emigrada.

El IME, como órgano desconcentrado de la SRE, cubre las funciones del PCME y de la OPME, convirtiéndose también en ejecutor y operador del CNCME. Su carácter de “órgano desconcentrado” refiere fundamentalmente a la dotación de facultad decisoria en determinadas materias o ámbitos territoriales (Fernández Ruiz 2006: 435). La necesidad de desconcentrar áreas administrativas se da como consecuencia del incremento cuantitativo y cualitativo de la administración pública, la cual enfrenta el imperativo de atender problemas cada vez más complejos que dificultan la toma centralizada de decisiones. Es por eso que una de las principales facultades que habilita este recurso administrativo es la capacidad de decisión sobre la materia para la cual se diseña la nueva organización administrativa. No obstante esta facultad, las decisiones no son expeditas sino que, por la propia natu-

raleza jerárquica de la administración de la cual se desconcentra la nueva área, éstas se ven limitadas por las normativas, la planeación y el control de las instancias superiores (en nuestro caso, por la SRE). Podríamos entonces decir que la desconcentración administrativa le otorga al IME un carácter *ad hoc* que responde a –y propicia la– especialización en los asuntos que administra y las funciones que ejerce. La especialización, en cuanto al conocimiento focalizado sobre lo que se gobierna, y la eficacia y eficiencia de su intervención, inspirará constantemente la práctica administrativa del Instituto. Se trata de cuestiones que comienzan a ser frecuentes en los debates en torno a la gestión pública y la legitimidad por resultados y que responden a las consecuencias del ensanchamiento y complejidad de la administración pública de los estados occidentales a partir de la segunda posguerra. Mejor dicho, a partir de la crítica que se gesta como consecuencia de aquel crecimiento exponencial del aparato burocrático –justamente cuando la burocracia comienza a adquirir un sentido peyorativo entre la ciudadanía, asociado a la alienación racional y la lentitud en los procesos–, donde la administración deja de verse como un ámbito separado de la política (Hecló 1992) y, por lo tanto, pasan a formularse reclamaciones democráticas sobre la misma. Por democracia se entiende, entonces, no ya tanto la posibilidad de reducir la distancia entre gobernantes y gobernados, sino sobre todo la capacidad de que la política y también la administración reflejen la pluralidad de la sociedad. De tal forma, empiezan a gestarse nuevas relaciones entre lo público y lo privado en torno a la producción de bienes colectivos. Asimismo, todo este proceso lleva implícito la creciente focalización de la administración pública en asuntos concretos, a partir de los cuales resulta factible sopesar recursos y resultados (Uvalle Berrones 2003).

Simultáneamente, otro rasgo de los tiempos, presente en los cambios que experimenta

el ejercicio del gobierno, es el de la apertura de las economías o el de la progresiva y relativa retirada del Estado de las mismas. Un fenómeno que enfrenta a los gobiernos a rebajar su peso, descentralizándose o, una vez más, “desconcentrándose”; es decir, repartiendo su presencia (diversificada) en varias áreas. Tantas como demandas sociales se hallen o se planteen a la administración pública, incluso si éstas se descubren “más allá del Estado”, es decir, más allá de sus fronteras territoriales o de su tradicional dominio público.

Según el Director Ejecutivo del IME, son dos los grandes cambios que constituyen los fundamentos del organismo: por un lado, lo que se denomina el proceso de democratización, que ha ido desagregando y descentralizando de manera paulatina el poder público y, por el otro, el aumento sostenido durante los últimos treinta años de la emigración hacia Estados Unidos. De esta forma, la democratización de los órganos de gobierno en México llega hasta el reconocimiento de derechos sociales para los que no residen en el territorio. Esto ha propiciado además la implementación de medidas que van desde el cambio en la ley de nacionalidad, hasta el reconocimiento de derechos políticos para los emigrantes. En el caso concreto de la fundación institucional del IME ello se traduce en la creación de su Consejo Consultivo (CC), un órgano de representación de los mexicanos en Estados Unidos y Canadá⁴ que es presentado como uno de los mayores logros del Instituto. El CC representa la posibilidad de gobernar con asidero social en la medida en que, al constituirse en un ámbito de generación de demandas o recomendaciones para la toma de decisiones, hace que estas últimas sean más legítimas y más duraderas al propio proyecto del Instituto. Por otro lado, la institucionalización del

IME mediante el referido decreto le permite disponer de otras áreas administrativas del gobierno mexicano que diseñan e implementan políticas específicas para los mexicanos residentes en el exterior. En este sentido, el CNCME es el otro gran pilar sobre el que se asienta el Instituto; entre los considerandos del mismo, figura como su “misión esencial” “coadyuvar al desarrollo social” y valorar “el apego a la cultura y los valores de México” de quienes residen en el exterior. Frente a tales cometidos, y dado que México se caracteriza por un “alto número de sus nacionales con residencia en el extranjero” –continúa el mencionado decreto–, se “requiere de estrategias institucionales más *modernas y eficaces* para generar políticas de apoyo al desarrollo” y “de una instancia gubernamental con capacidad de mayor coordinación interinstitucional e intersecretarial para atender adecuadamente las nuevas demandas que los mexicanos en el extranjero tendrán en temas como representación política, salud, deporte, cultura, educación, donaciones, envío de remesas, infraestructura social y creación de proyectos productivos en sus comunidades de origen”⁵.

El IME se define, entonces, como un “área de enlace” entre las comunidades de mexicanos en el exterior, su CC como instancia representativa de las mismas, las organizaciones no gubernamentales que participan en sus programas y las diversas secretarías de Estado. Esta función de enlace da la pauta para advertir sobre el “efecto multiplicador” de acciones e instituciones de gobierno que posee el IME hasta comprenderse a sí mismo en este efecto. Es decir, la creciente complejidad y multiplicidad institucional, propiciada en parte por la búsqueda de nuevos ámbitos de intervención y en parte también, por la producción e incorporación de demandas sociales –incluso, más allá del dominio territorial del Estado–, reproduce exponencialmente los actos de gobierno

4 También integran el CCIME miembros de asociaciones latinas de Estados Unidos, asesores especiales y representantes de los gobiernos de los Estados de la República mexicana (<http://www.ime.gob.mx/ccime/ccime.htm>).

5 “Decreto de creación del Consejo Nacional”, página del IME. Disponible en: http://www.ime.gob.mx/consejo_nacional/decreto.htm (Las cursivas son mías).

y diversifica las formas institucionales de intervención.

La tupida presencia social de las instituciones de gobierno, cobijada por una legitimidad democrática de nuevo corte, el imperativo de eficiencia y eficacia, y la asunción de compromisos sociales más allá de las fronteras territoriales mitigan líneas divisorias clásicas de la política moderna. Así por ejemplo las existentes entre administración y política, público y privado e interior y exterior. De esta forma, diseminan presencias diversas de gobiernos haciendo de la nueva institucionalidad un asunto más de gobierno que de Estado. En todo caso, el Estado permanece como entidad superior más o menos abstracta a la que se le reclama la garantía última de la legitimidad de las instituciones, de manera que asegure su continuidad, su durabilidad, ante el acecho de la fluidez social y de la política partidaria. Sin embargo, las instituciones de gobierno retienen una gran capacidad de reproducción burocrática y de la propia realidad social que gestionan. Cuestión esta que en la voz de los informantes se manifiesta en la expresión “efectos multiplicadores”, es decir, la reproducción de vínculos entre individuos y poblaciones y, a partir de allí, la adición de asuntos a gobernar.

La población que se gobierna: de la diáspora y la matrícula consular

Si bien reconocen un origen más prístino en el caso de algunos grupos, como los africanos, los judíos o los armenios, las diásporas comienzan a constituirse en fundamento de definiciones grupales entre algunos colectivos de inmigrantes, o de sus descendientes, hacia la década de los noventa. Por entonces, la bibliografía especializada exhibe una gran proliferación de textos dedicados a estos temas, mismos que subrayan las dimensiones culturales y subjetivas de estas identidades y los desafíos que representan para los estados nacionales al cuestionar su exclusiva consideración territo-

rial de la nacionalidad⁶. Más allá de la teoría, en el plano de la política internacional del período, son comunes los acuerdos entre Estados en torno a la admisión de dobles nacionalidades y, sobre ello, se emprenden reformas legales en relación con la nacionalidad y la población (Faist y Gerdes 2006; Levitt y Glick Schiller 2006). En este contexto, la dimensión subjetiva del fenómeno de las diásporas declina a favor de su consideración más instrumentalista o pragmática: al iniciar el nuevo milenio, las diásporas se hacen presentes entre los temas de las Relaciones Internacionales (como disciplina académica) y los gobiernos encuentran en el concepto nuevas oportunidades para el ejercicio de políticas de relativo carácter *sui generis*⁷ sobre estas poblaciones. En este sentido, algunos autores señalan que al carácter “descriptivo” del término diásporas se le suma una dimensión “prescriptiva”, que moviliza a diferentes actores políticos que encuentran en este tipo de comunidades un lugar intersticial de acción entre lo nacional y lo internacional, lo local y lo global (Adamson y Demetriou 2007: 498). Así, estos terrenos se van constituyendo en el hábitat de unas poblaciones que,

- 6 A pesar del escaso tratamiento que el tema de las diásporas recibe en español, la bibliografía sobre este tema es muy extensa en otras lenguas, especialmente en inglés, y un dato fehaciente de ello es la publicación del compendio *Theorizing Diaspora* (Brazier y Mannur 2003). Los textos incluidos en dicha obra subrayan la dimensión identitaria y subjetiva del fenómeno a la vez que resaltan las posibilidades de contestación contrahegemónica de las diásporas a la globalización y al neoliberalismo. También es de destacar, la publicación de la revista *Diaspora. A Journal of Transnational Studies*, editado por K. Tölöyan. Esta publicación, que arranca en el año 1991 y se interrumpe en 2005, propone desde el principio un estudio transdisciplinario de la diáspora como “comunidad ejemplar del momento transnacional” (Tölöyan 1991: 4). La producción ha sido tan prolífica que ha llevado a una deriva, para algunos errática, de su significado (Brubaker 2005).
- 7 “Relativo” porque algunos trabajos han demostrado que esta dedicación de los gobiernos a gobernar poblaciones emigradas no es nueva. Los casos de Italia y España quizá sean paradigmáticos de este tipo de acciones desde finales del siglo XIX y hasta bien entrado el siglo XX (Shain 1999).

por efecto de su desplazamiento, han perdido relativamente el asidero de su objetividad, es decir, el territorio estatal-nacional. En este contexto, el apelativo de diáspora, connotado antes negativamente y reservado para grupos étnicos específicos, ahora se extiende a muchos grupos de inmigrantes y se convierte en un recurso para delimitar una población que, por su propio carácter disperso⁸, se considera que exige formas novedosas de gobierno. Al respecto, uno de los directivos del IME comenta:

El concepto no le gusta a mucha gente, sobre todo a colegas míos de la función pública, porque significa pueblo disperso; diáspora no es un tema que le guste a muchos [...]. A mí en lo personal me empezó a interesar mucho el término desde la perspectiva de las Relaciones Internacionales [...]. Trabajando en la Cancillería [...] veía que la connotación negativa que tenía el término diáspora estaba siendo transformada en el caso de otros Estados.

La recuperación del concepto desde el campo de las Relaciones Internacionales implica el reconocimiento de un actor que, por su “naturaleza” intersticial entre Estados, puede resultar influyente en la modificación de las relaciones políticas entre éstos, al intervenir en lo que suele designarse como la “relación bilateral”, en este caso, entre México y Estados Unidos. Se trata de una concepción de la diáspora que, subrayando su dimensión étnica sobre la base de pertenencias de origen nacional, sea capaz de constituirse en un grupo de pre-

sión que respalde y favorezca la posición del país de origen en sus relaciones con el de recepción, modificando de esta forma una relación histórica que se reconoce enquistada en viejas tradiciones de política exterior. Al mismo tiempo, siguiendo el análisis de este funcionario, la constitución de la diáspora como grupo de tales características, haría posible dotar de valor positivo al trauma del desplazamiento. Esto con el propósito de ganarle terreno a la exclusión dentro de la sociedad “de recepción” y, así, lograr que la población emigrada se “autoafirme” en la adquisición de una “identidad propia vinculada con su país de origen”.

Bajo la designación general de diásporas se puede aludir a sectores sociales, económica y culturalmente integrados a la sociedad estadounidense, cuyo perfil podría ejemplificar un miembro del CC o un participante del programa “Red de Talentos”. Pero también puede hacer referencia a una población socialmente vulnerable debido a la situación de irregularidad migratoria, la comúnmente llamada “inmigración ilegal”: personas que encuentran dificultades no sólo para ser reconocidas legalmente en la sociedad de asentamiento sino que además, carecen con frecuencia de documentos que acrediten su nacionalidad mexicana. Ello permite asir fundamentos éticos que justifican toda una serie de intervenciones gubernamentales.

En ambas circunstancias, la denominación de diáspora provee un cerco apelativo para la objetivación de una población que, por la propia situación de desplazamiento, ya no hace posible que sea el Estado-nación el que la proporcione¹⁰. La diáspora se presenta así como

8 Uno de los aspectos más debatidos respecto a la consideración de la migración de origen mexicano en Estados Unidos como diáspora es, precisamente, la ausencia de un carácter disperso. González Gutiérrez, quien no duda respecto a la pertinencia del concepto, señala: “A diferencia de las diásporas tradicionales, que se caracterizan por ser ‘pueblos dispersos’ en diferentes regiones del mundo, la mexicana es una diáspora *sui generis* cuya dispersión en el extranjero se reduce prácticamente a un solo país: Estados Unidos (González Gutiérrez 2003: 165).

9 Programa que “busca promover una estrecha relación entre científicos, profesionistas y emprendedores mexicanos en México y Estados Unidos”. Página de IME. Disponible en: http://www.ime.gob.mx/redtalentos/red_talentos.htm

10 Los Estados modernos no sólo monopolizan los medios de violencia. Según Torpey (1998), al ser éstos los que “abrazan” exclusivamente a sus poblaciones “también monopolizan los medios de movimiento” y la emisión de documentos que autorizan entradas y

“topónimo” de poblaciones en situaciones de desplazamiento que encuentran en lo intersticial, transnacional, extraterritorial su peculiar lugar de existencia. Señala asimismo, el desprendimiento relativo de la identidad nacional de sus Estados productores. Por un lado, la vivencia masiva en la zona intersticial entre dos o más Estados confina a los individuos a construir su identidad colectiva en términos étnico-nacionales, mitigando otras formas de agrupación vinculadas a la clase social, o al género, por ejemplo (Basch, Glick Schiller y Szanton Blanc 2003). Por otro, el descubrimiento de vida social más allá del Estado, ese ámbito que en los años 90 comienza a ser denominado como “transnacional”, habilita iniciativas de gobierno que añaden en esa trama de vinculación social la racionalidad administrativa y económica encuadrada en los fines del desarrollo social.

Pero, a diferencia de la población que “abraza” el Estado en los confines de su territorio, la diáspora es esquiva a la objetivación, sobre todo cuando mucha de esa población se encuentra “indocumentada”. A falta de los recursos clásicos mediante los cuales el Estado contabiliza y, de esa forma, objetiva a la población, el Estado mexicano prevé otro instrumento que suple en parte la carencia de estos recursos de contabilización: el Certificado de Matrícula Consular de Alta Seguridad (MCAS). Aunque el registro consular de México data de 1871 y la Convención de Viena lo regula desde 1967, el 12

salidas así lo demuestran. Este ejercicio de limitación es lo que permite la objetivación de las poblaciones, la cual es efectuada a través de aparatos estadísticos centralizados capaces de contabilizar su identidad. En situaciones de incremento descontrolado de flujos en los movimientos de poblaciones, los Estados se muestran deficitarios en la producción de estas contabilidades, lo cual se suele traducir en un importante indicador de su crisis. Alain Badiou sugiere esta posibilidad cuando dice: “Todo derrumbe estatal pone a la orden del día lo incalculable” (2006: 39). El autor propone que el Estado, “entendido como estado de una situación, es lo que asegura la cuenta estructural de las *partes* de esa situación, la cual lleva, por lo general, un nombre propio de nación” (2006: 54).

de febrero de 2005, por decreto presidencial, se crea la MCAS, la cual incorpora nuevas medidas digitalizadas de seguridad. Tales medidas, se dice, ofrecen mayores garantías para su reconocimiento en algunas instancias administrativas de Estados Unidos, especialmente para la apertura de cuentas bancarias. Esto permite incluir en el sistema financiero los flujos de remesas propiciando la bancarización de la población emigrada. Además, la MCAS contribuye a la conformación de recursos estadísticos que reconstruyen las trayectorias de origen-destinos de los migrantes y, así, permiten diseñar políticas en función de conocimientos expertos¹¹. De esta forma, la matrícula consular posibilita la construcción aproximada de una totalidad y proporciona un anonimato colectivo, en nombre del cual se diseñarán diversos programas de gobierno en función de los retratos que se vayan trazando en base a ese registro demográfico. Como de manera muy gráfica y sugerente lo define uno de los funcionarios entrevistados, la matrícula “es un *proxy* para conocer el movimiento de la gente”. Efectivamente, se trata de un sustituto, de una alternativa para el conocimiento de poblaciones que no pueden ser captadas, aprehendidas o comprendidas mediante los instrumentos estadísticos clásicos, hechos a la medida de poblaciones estables. De manera que, en esta función demográfica, la matrícula integra en su amplia red de relaciones sociales a otra serie de agentes. Por un lado, a productores de conocimiento experto, ávidos de innovar en sus campos de conocimiento, en este caso, la estadística. Por otro lado, a los propios agentes de gobierno, es decir, al IME como área de enlace; a las secretarías de estado del gobierno mexicano, para el diseño y realización de programas sociales; a agentes privados, que identificando poblaciones pueden diseñar sus estrategias de mercado; y organizaciones de la sociedad civil, que son capaces así de detectar

11 En la página web del IME se pueden encontrar algunos de estos recursos estadísticos.

demandas a las que atender. En resumen, si la definición diaspórica permite el reconocimiento de la población en términos de pertenencia étnico-nacional, la matrícula consular opera como un instrumento de reconocimiento individualizado para intervenciones políticas diversas, tanto públicas como privadas, de uno y otro Estado.

El trabajo en red

Acompañado en gran medida por el auge de Internet –en cuanto recurso tecnológico, metáfora de organización social y realidad sociológica de relación social– la sociedad red adquirió especial presencia a partir de los años noventa. Las teorías que explican la vida social presente potencian, al mismo tiempo, la imaginación para proyectar una acción organizacional afín a este imaginario¹². El IME, como modelo organizacional de gobierno incorpora esta modalidad de acción. En primer lugar, por el papel fundamental que asume la red consular con el propósito de acercarse a la población emigrante. Los consulados adquieren protagonismo en cuanto se los considera en su

conjunto y se integran a una estructura reticular que dota a la política del IME de unas características morfológicas peculiares¹³. Los consulados hacen posible la toma de contacto con la población gobernada –“la comunidad”, en la expresión nativa– y se constituyen en el centro de gravitación de la vida social de la diáspora: por allí circulan desde los individuos que solicitan su matrícula consular hasta los líderes de las organizaciones de migrantes pasando por las entidades bancarias que promocionan sus servicios financieros o las organizaciones civiles que atienden a estos sectores vulnerables. Un denso cúmulo de vida social que gestiona en parte el personal del IME que se desempeña en los consulados.

En segundo lugar, la red se manifiesta en las prácticas de trabajo más cotidianas de quienes laboran en el IME, dotándolas de un dinamismo extraño a la función pública entendida en su forma más tradicional. El trabajo administrativo está hecho de un entramado de comunicaciones diversas que amplifican las relaciones sociales y laborales más allá de lo local. Los entrevistados fueron interrogados sistemáticamente al respecto y las respuestas se repiten: su trabajo consiste en entablar comunicaciones. Así, los medios de administración son máquinas de comunicación y todo el cuadro administrativo está dotado y hace uso de las mismas con independencia de sus funciones y de sus posiciones en la estructura jerárquica de la organización. Las comunicaciones se encausan en múltiples direcciones pero los nodos fundamentales son los propios miembros del IME quienes comparten el mismo espacio físico de trabajo; el personal en los consulados, los consejeros y líderes migrantes; otras dependencias del gobierno de México; y las personas, empresas u organizaciones que participan en las actividades y en los programas que instrumenta el Instituto.

12 Quien más ha popularizado en este sentido la sociedad red ha sido Manuel Castells, quien sostiene que ésta es una forma específica de estructura social característica de la era de la información. Es decir, se trata de una nueva manera de organizar las relaciones humanas en el campo de la producción y el consumo, la experiencia y el poder (Castells 2000: 5). Lo propio de la sociedad red es el descentramiento de las acciones y decisiones (2000: 15) ya que, a diferencia de la estructura social precedente, fuertemente montada sobre dinámicas de centro y periferias, las redes no tienen centros sino nodos conectados entre sí. Por supuesto, algunos nodos son más importantes que otros y esta importancia se mide por la capacidad de oficiar de *switches* para comandar la lógica de funcionamiento de la red (2000: 16). Además –siempre según Castells–, en la red hay un momento que es particularmente importante, y es el momento de la programación, luego ésta funciona más o menos automáticamente. El poder reside en gran medida en la capacidad de programación. De esta forma, los programas y los proyectos proliferan en la red; más que las firmas o empresas, como en el mundo de los negocios, lo importante son los proyectos (2000: 11).

13 En la actualidad, un total de 48 consulados mexicanos en Estados Unidos y 4 en Canadá componen esta red.

La red aparece como la metáfora disponible para condensar una representación integral del trabajo que conecta la labor cotidiana con los objetivos de más largo alcance del proyecto: “un trabajo coordinado alrededor de esas redes, que persiga tanto contribuir a elevar el nivel de vida de los mexicanos en el exterior como vincularlos más a México alrededor de una agenda compartida”¹⁴. Pero la red es, asimismo, una realidad *ipso facto*, como el andar al movimiento o como la función para Goethe, es decir, “la existencia pensada en actividad” (Goethe, en Heller 2000): una forma de representarse la vida social que surte al presente de comunicaciones y lo conecta a un futuro diluido entre una multiplicidad de decisiones cotidianas.

Esta modalidad reticular de relación se extiende también a las diferentes áreas de gobierno en México, a las organizaciones que llevan a cabo obras sociales con la población inmigrante o a las instituciones bancarias que ofrecen sus servicios en los consulados. En fin, a todas aquellas organizaciones que producen actos gubernamentales y que, desde las categorías nativas, se las suele denominar como “socios locales”. De manera que el IME es “por naturaleza” un “área de enlace” que conecta a las diferentes organizaciones gubernamentales con los “beneficiarios” de sus “servicios”. Este papel de “enlace” del IME lo coloca en una posición privilegiada dentro de la red. Es, por ello, un *switch*; lo que en la siguiente descripción de uno de sus directores se presenta como *hub*, es decir, como centro conector:

Significa una sensación muy placentera ser siempre el *hub* de la *web*, el centro de muchas redes, es mucha responsabilidad, porque como *hub* no te debes quedar con la información, siempre la tienes que andar repartiendo y ponerla en contactos y sirviendo como un punto de encuentro entre los diferentes componentes de la red. Es una red transnacional, en el sentido de que tratamos con un pueblo

que tiene un pie en un lado de la frontera y otro pie en el otro; implica una cotidiana transformación, una lucha cotidiana por transformar instituciones creadas dentro del esquema del Estado nación tradicional.

La red es consustancial al IME: lo es por origen histórico, puesto que surge en un momento de apertura de las economías capitalistas que permite el desarrollo de las comunicaciones y la permeabilidad de las estructuras estatales de gobierno a unas formas de gestión que incorporan a actores de la sociedad civil y del sector privado. Por lo tanto, de una dinámica que flexibiliza la rigidez organizacional de la administración burocrática. En este sentido, la nueva naturaleza organizacional fractura en parte las dicotomías sobre las que opera la vida social y la política moderna: por un lado, la de lo público y lo privado, puesto que agentes de ambos sectores “se encuentran” en la tarea de administrar asuntos relativos a la población migrante y sobre ello llegan a acuerdos y cogenestonan muchos de los programas de gobierno. Por el otro, aunque estrechamente relacionados con el primero, redefinen la lógica del adentro y el afuera propia de los Estados-nación actuando en un terreno que, al declararse novedoso, abre márgenes para introducir nuevas formas de institucionalización relativa, *sui generis, ad hoc*. Este es el caso del CCIME, en cuanto órgano extraterritorial de canalización de demandas sociales y políticas, o la matrícula consular, como documento transestatal de identificación individual, o como resulta ser la propia alianza entre el sector público y privado en la administración de lo social a través de programas de salud o de “Educación financiera”¹⁵.

14 Entrevista al Director Ejecutivo del IME.

15 Programa que “busca capacitar a los mexicanos en el exterior en materia de intermediación financiera para facilitar su acceso a mejores servicios”. Véase página del IME.

Conclusiones

Tanto por la estructura institucional descrita, que funciona de manera reticular y abierta a la emergencia de nuevas agencias implicadas en los asuntos a gobernar, así como por la peculiar situación de la población que se gobierna, pues desborda el territorio del Estado y sus posibilidades de contabilizarla, el IME interrumpe las formas de ordenación de la vida política moderna planteando ejercicios de gobierno que desafían la dinámica de lo interior y lo exterior y de lo público y lo privado. De esta forma, sus intervenciones se dirigen hacia una zona de lo social desestructurada con respecto a los marcos estatal-nacionales que lo contenían. Por un lado, se produce un corrimiento de lo social que, si bien sigue teniendo un referente nacional –las diásporas se presentan como identidades étnico-nacionales–, se desprende del anclaje territorial del Estado. Por otro, el grueso de las políticas del IME se dirige a unos sectores sociales excluidos de un reconocimiento básico: su situación diaspórica, en muchos casos acentuada por la carencia de documentos de identidad, no sólo de la sociedad de recepción sino de la de procedencia, señala la exclusión de derechos de ciudadanía básicos. No obstante, lejos de presentarse esta situación como ajena a ejercicios de asistencia gubernamental, muestra la adición de agencias de gobiernos de una manera copiosa. La propia definición del IME como “área de enlace” expresa un ejercicio de gobierno más fluido, capaz de sortear los límites de la política moderna.

El fenómeno sugiere al menos dos consecuencias que se mencionan a continuación más como propuestas para futuras investigaciones que como conclusiones de lo expuesto. En primer lugar, insinúa nuevas fuentes de autoridad que se constituyen sobre derivaciones de lo nacional-estatal. Se trata, sin embargo, de una deriva que no alcanza a objetivarse plenamente en garantías jurídicas. Así parecen indicarlo la denominación de diáspora para

identificar a la población que se gobierna y la matrícula consular como “un *proxy*” de ciudadanía. En segundo lugar, y en relación con lo anterior, se amplía el ámbito de generación de demandas sociales y de negociación de necesidades, abriendo la arena política más allá de las fronteras territoriales del Estado. Esto no sólo propicia la ampliación de derechos políticos en términos electorales, sino que hace emerger nuevas instancias de representación política, como es la del CCIME, que en el futuro podrían convertirse en un mecanismo para revertir la actual situación de exclusión de la población migrante frente al gobierno de su país de origen.

Bibliografía

- Adamson, Fiona y Madeleine Demetriou, 2007, “Remapping the Boundaries of ‘State’ and ‘National Identity’: Incorporating Diasporas into IR Theorizing”, en *European Journal of International Relations*, Vol. 13, No. 4, pp. 489-526.
- Agamben, Giorgio, 2008, *El reino y la gloria. Una genealogía teológica de la economía y el gobierno*, Adriana Hidalgo, Buenos Aires.
- Aguilar Villanueva, Luis, 1993, *El estudio de las políticas públicas*, Porrúa, México.
- Badiou, Alain, 2006, *De un desastre oscuro. Sobre el fin de la verdad de Estado*, Amorrortu, Buenos Aires.
- Basch, Linda, y otros, 2003, *Nations Unbound*, Routledge, Londres.
- Braziel, Jana y Anita Mannur, 2003, *Theorizing Diasporas*, Blackwell, Londres.
- Brubaker, Rogers, 2005, “The ‘Diaspora’ Diaspora”, en *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 28, No.1, pp. 1-19.
- Camou, Antonio, 1997, “Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”, *Nueva Sociedad*, No. 152, pp. 54-67.
- Castells, Manuel, 2000, “Materials for an exploratory theory of the network society”,

- en *British Journal of Sociology*, Vol. 51, No. 1, pp. 5-24.
- Colombo, Paolo, 2003, *Gobierno*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- Dean, Michael, 1999, *Governmentality. Power and Rule in Modern Society*, Sage, Londres.
- Faist, Thomas y Jürgen Gerdes, 2006, "La doble ciudadanía como proceso dependiente de la trayectoria", en Alejandro Portes y Josh DeWind, coordinadores, *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, Porrúa, México.
- Fernández Ruiz, Jorge, 2006, *Derecho administrativo y administración pública*, Porrúa, México.
- Figuroa-Aramoni, Rodolfo, 1999, "A Nation beyond Its Borders: The Program for Mexican Communities Abroad," *Journal of American History*, Vol. 86, pp. 537-544.
- Fitzgerald, David, 2006, "Inside the Sending State: The Politics of Mexican Emigration Control", *International Migration Review*, Vol. 40, No. 2, pp. 259-293.
- Foucault, Michel, 1981, "La gubernamentalidad" en varios autores, *Espacios de poder*, Madrid, Ediciones de la Piqueta.
- _____, 2006, *Seguridad, territorio, población*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- González Gutiérrez, Carlos, 2003, "Las relaciones de México con su diáspora: en busca de una política de Estado", en Rafael Fernández de Castro, coordinador, *la frontera del imperio*, Ariel, México.
- Heller, Herman, [1938] 2000, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Hecló, Hugh, 1992, "Las redes de asunto y el poder ejecutivo", en Luis Aguilar Villanueva, editor, *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Porrúa, México.
- Ilcan, Suzan y Lynne Phillips, 2008, "Governing through Global Network. Knowledge Mobilities and Participatory Development", *Current Sociology*, Vol. 56, No. 5, pp. 711-734.
- Levitt, Peggy y Nina Glick Schiller, 2006, "Perspectivas internacionales sobre migración", en Alejandro Portes y Josh DeWind, coordinadores, *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, Porrúa, México.
- Mayntz, Renate, 1998, "Nuevos desafíos de la teoría del Governance", en Jean Monet, *Chair Paper RSC* No. 98/50. Disponible en: <http://iue.it/RSC/Mayntz/htm>.
- Ong, Aihwa, 2006, *Neoliberalism as exception. Mutation in Citizenship and Sovereignty*, Duke University Press, Londres.
- Reich, Robert, 1985, "Public Administration and Public Deliberation: An Interpretative Essay", *The Yale Law Journal*, Vol. 94, pp. 1617-1641.
- Rose, Nicholas y Peter Miller, 1992, "Political power beyond the State: Problematics of government", *British Journal of Sociology*, Vol. 43, No. 2, pp.172-205.
- Schnapper, Dominique, 1999, "From the Nation-State to the Transnational World: On the meaning and Usefulness of Diaspora", *Diaspora. A Journal of Transnational Studies*, Vol. 8, No. 3, pp: 225-255.
- Shain, Yossi, 1999, *Marketing the American Creed Abroad. Diasporas in the U.S. and their Home-lands*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Smith, Robert Courtney, 2008, "Contradiction of diasporic institutionalization in Mexican politics: the 2006 migrant vote and other forms of inclusion and control", *Ethnic and Racial Studies*, Vol. 13, No. 4, pp. 708-741.
- Tölöyan, Khachig, 1991, "In This Issue", *Diaspora. A Journal of Transnational Studies*, Vol. 1, No. 1.
- Torpey, John, 1998, "Coming and Going: On the State Monopolization of Legitimate Means of Movement", *Sociological Theory*, Vol. 16, No. 3, pp. 239-259.
- Uvalle Berrones, Ricardo, 2003, "La democratización de la administración pública", ponencia presentada al VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad007104.pdf>