

Daniel Peña Serret*

El Congreso mexicano ante la cuestión migratoria: convergencias y divergencias de las posturas partidistas en la LXIV Legislatura

The Mexican Congress facing the immigration issue: convergences and divergences of partisan positions in the LXIV Legislature

Abstract | The problem and objective here is to study the positions of the political parties before the serious migratory problems in Mexico. The first year of the LXIV Legislature of Congress, was defined as a case that coincides with the hegemony of the same party in the government. The analysis is quantitative and qualitative, it characterizes such positions and identifies convergences and discrepancies, based on three variables: integration of commissions, proposals on the agenda and bills, and proposals for agreement that each party presented. The results showed that irrelevant proposals predominated to adapt the legislation, reactive agreements towards migration policy, the reluctance of the ruling party towards proposals from minorities to render accounts, allocate more resources and support the work of civil organizations, and a precarious vision that does not. It takes advantage of advances in the investigation of migratory phenomena. This analytical approach is replicable for other matters of legislation and public policy, and longitudinal studies would further contribute to public scrutiny and discussion of alternatives.

Keywords | party positions, legislation, migration policy, Congress.

Resumen | El problema y objetivo aquí es estudiar las posturas de los partidos políticos ante los graves problemas migratorios en México; se delimitó como caso el primer año de la LXIV Legislatura del Congreso, que coincide con la hegemonía de un mismo partido en el gobierno. El análisis es cuantitativo y cualitativo, caracteriza tales posturas e identifica convergencias y discrepancias, a partir de tres variables: integración de comisiones, propuestas en agenda e iniciativas de ley y proposiciones de acuerdo que cada partido presentó. Los resultados arrojaron que predominaron propuestas irrelevantes para adecuar

Recibido: 13 de marzo, 2020.

Aceptado: 10 de agosto, 2020.

* Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

Correo electrónico: dpserret@yahoo.com.mx

Peña Serret, Daniel. «El Congreso mexicano ante la cuestión migratoria: convergencias y divergencias de las posturas partidistas en la LXIV Legislatura.» *INTER DISCIPLINA* 11, n° 29 (enero-abril 2023): 189-221.

doi: <https://doi.org/10.22201/ceiich.24485705e.2022.28.84487>

la legislación, acuerdos reactivos hacia la política migratoria, la renuencia del partido gobernante hacia propuestas de las minorías para rendir cuentas, asignar mayores recursos y apoyar el trabajo de organizaciones civiles, y una visión precaria que no aprovecha avances en la investigación de los fenómenos migratorios. Este enfoque analítico es replicable para otras materias de legislación y política pública, y estudios longitudinales contribuirían aún más al escrutinio público y la discusión de alternativas.

Palabras clave | posturas partidistas, legislación, política migratoria, Congreso.

Problema de estudio, enfoque de estudio y contexto político e institucional

BUENA PARTE DEL DESTINO Y DERROTERO de las personas migrantes está supeditado a la legislación y su aplicación al conducir la política migratoria, cuya instrumentación y ejecución repercute en el efectivo ejercicio de los derechos humanos de extranjeros que ingresan y transitan en territorio nacional y de connacionales que emigran a otro país en condición migratoria irregular. El objetivo aquí no es analizar la legislación y la política migratoria en sí mismas,¹ sino caracterizar y comparar las posturas de los partidos políticos con respecto a ellas a partir de las propuestas presentadas, discutidas y aprobadas en el primer año de la LXIV Legislatura² del Congreso General en México.

El análisis se llevó a cabo mediante una propuesta metodológica que presupone que tales posturas se materializan, despliegan y hacen públicas, y por eso pueden ser observadas y distinguidas, mediante las propuestas que los legisladores presentan e impulsan, las cuales son confrontadas entre sí y compiten para conformar la decisión de mayoría que recaerá sobre cada asunto sujeto a discusión y votación en las Cámaras del Congreso y, como consecuencia, convertirse en ley, política pública o acuerdo de gobierno. Por tanto, las posturas no se infieren a partir de la decisión de la mayoría y esta no da cuenta de las alternativas que estuvieron en juego. En último término, el diseño de legislación y la implementación de políticas públicas están sujetas a la disputa entre los poderes

1 Lo cual se emprende en el estudio de Bobes y Pardo (2016) en términos de congruencia entre una y otra para el periodo 2011-2015 en México, con la sugerente pretensión de confrontar el marco normativo con la visión de ciertos actores sociales, obtenida mediante entrevistas semiestructuradas, no obstante que no consiguen probar las inferencias acerca de las “innovaciones institucionales”, debido a no dar cuenta del contenido de todas las iniciativas de ley y acuerdos presentados en el periodo y al no documentar con representatividad las visiones y los actores sociales.

2 En México, cada legislatura se compone de tres años legislativos y cada uno de estos, de dos periodos ordinarios cuando sesiona el Pleno de cada Cámara (de septiembre a diciembre y de febrero a abril) y de dos recesos cuando sesiona la Comisión Permanente del Congreso (del 1 al 31 de enero y de mayo al 30 de agosto).

Ejecutivo y Legislativo, en el ámbito de esa respectiva responsabilidad. Desde el enfoque político neoinstitucional, varios estudios muestran que cuando se trata de decidir en áreas de gobierno con mayor confrontación y conflicto de intereses entre actores económicos y sociales, los legisladores tienden a centrarse en objetivos generales y delegar a las burocracias el diseño de políticas y los conflictos derivados de su implementación (Meckling y Nahm 2018, 2).

Esta situación está implicada al adecuar la legislación y decidir la política en materia migratoria, las cuales guardan una necesaria relación de interdependencia con respecto a los tratados internacionales suscritos por cada país³ y a las políticas emprendidas por otros países, en especial cuando comparten fronteras, en un proceso desigual con múltiples obstáculos que pone en juego las diversas dimensiones de los fenómenos migratorios,⁴ de manera que para los gobiernos es ineludible, por un lado, confrontar y concertar acciones para regular los flujos migratorios, hacerse cargo de la detención, estancia, deportación y retorno asistido o bien del otorgamiento de refugio, asilo y protección complementaria,⁵ de personas que se movilizan en condición migratoria irregular con origen, en tránsito y destino en uno u otro país y, por otro lado, enfrentar intereses y acciones de diversos grupos de poder, sin descartar aquellos en torno al tráfico ilegal de personas, armamento y drogas, así como verse sometidos al escrutinio público por las decisiones que toman.

Aun cuando aquí delimitemos el análisis a la dimensión política y normativa, es indiscutible que múltiples factores⁶ inciden en el enfoque, la conducción

3 Proceso que los especialistas llaman “internalización” de normas internacionales en marcos normativos nacionales en los que, como hace ver la perspectiva transnacional, intervienen activistas, organizaciones civiles y redes de actores sociales que presionan de modo cada vez más efectivo a los gobiernos para mejorar su cumplimiento y aplicación; para una revisión de los enfoques teóricos en torno a tal proceso y sus obstáculos, véase Martínez y Ortega (2015).

4 Para cuyo análisis (*Ibid.* 193 y ss.) identifican cuatro enfoques teóricos que explican esa dinámica de “adopción-aplicación” en las relaciones políticas jurídicas internacionales: neoinstitucionalismo, gobernanza global, constructivismo y transnacionalismo; los dos primeros centrados en la creación de mecanismos institucionales que promuevan la cooperación internacional para su cumplimiento, por el contrario, el tercero enfatiza en la socialización de las normas como “proceso colectivo” y no solo como resultado del “cálculo racionalista” individual de los Estados, lo que para el último es un proceso interdependiente, en el que interviene el activismo internacional.

5 Retorno y deportación son procedimientos dictados por la autoridad para que el extranjero abandone el país, en ambos se le asiste, pero en el segundo se establece un plazo durante el cual no podrá reingresar al territorio; la condición de refugiado procede cuando huye de su país debido a fundados temores de persecución por diversos motivos y/o su integridad se vea amenazada allí; la protección complementaria se otorga a quienes no se les reconoce la condición de refugiado, respetando el principio establecido de no devolución.

6 Castles (2004) identifica por lo menos tres tipos de factores: aquellos derivados de la dinámica social de los procesos y flujos migratorios; de los sistemas políticos y del “transnacionalismo” y la “globalización”.

e implementación de la legislación y la política migratoria, y por eso es pertinente revisar aquellos hallazgos que permitan entender qué está en juego cuando los actores políticos, en nuestro caso legisladores federales, presentan, discuten y deciden propuestas de adecuación, de cara a los fenómenos y problemas migratorios.

Migración: fenómeno complejo para la toma de decisiones

A partir de la segunda década del siglo XXI, la teoría e investigación de los fenómenos migratorios avanza notoriamente al incorporar las dimensiones sociopolítica y pluricultural, y así dar cuenta de los diferentes aspectos, causas y consecuencias con perspectivas más refinadas⁷ que articulan, en niveles macro y micro de análisis y de manera transversal, la agencia humana y la acción colectiva con las determinantes estructurales de la movilidad humana en un contexto mundial (Piché y Dutreuilh 2013, 143-152) entre cuyas modalidades concita un creciente interés el desplazamiento forzado de personas y cuyos hallazgos (Coraza 2020, 139; Ortega y Pérez 2020, 142-143) sitúan la discusión relevante en los aspectos de inclusión o exclusión social de las figuras de protección de los derechos humanos; si bien la eficacia de sus efectos humanitarios al aplicar instrumentos jurídicos internacionales queda a merced de intereses y presiones ejercidas por Estados dominantes, los cuales recurren, de facto y discrecionalmente, a las figuras de “primer país de llegada” y “tercer país seguro” para transferir sus responsabilidades y trasladar sus costos a otros,⁸ por lo cual la protección está siempre en disputa (Ortega 2020, 41).

Así, las lógicas sociopolítica y pluricultural de los fenómenos migratorios llevan a considerar tanto la legitimidad de las decisiones de control político y jurídico, las garantías estatales para asegurar el ejercicio de derechos humanos

⁷ Bobes (2012, 10-12), siguiendo a Faist (2000), identifica tres generaciones de estudios: los centrados en las causas estructurales y factores económicos de atracción y expulsión; aquellos enfocados en sus dinámicas sociales, en especial en el carácter autoperpetuado de la migración mediante redes sociales que favorecen la protección colectiva ante riesgos, amenazas y restricciones; la tercera desplaza el foco hacia procesos de “fusión”, “asimilación” e “hibridación” que resultan de la interacción entre diferencias culturales y coloca la cuestión de la multiculturalidad y el transnacionalismo en la agenda pública en torno a la cuestión migratoria.

⁸ Para Frelick, Kysel y Podkul (2016) en tal “transferencia” o proceso de externalización habrá que ponderar además acuerdos económicos y comerciales y obligaciones de cooperación multilateral, cuyo cumplimiento depende no solo de los compromisos asumidos mediante instrumentos jurídicos de protección internacional de los derechos humanos, sino en especial de las desiguales capacidades institucionales y el desarrollo económico y social diferenciado entre Estados, que traen consigo parcialidad e incertidumbre para deslindar y exigir ciertas obligaciones entre ellos, repercutiendo en conjunto en su respectiva postura hacia las modalidades de movilidad.

y su protección frente a las diversas manifestaciones de violencia, discriminación y exclusión social, como a la vez las redes sociales y prácticas culturales que se ponen en juego para forjar identidades y organizar acciones colectivas que contienen por el reconocimiento público, las cuales no se explican solamente a partir de condiciones estructurales de desigualdad social, sino a la par por el carácter transmigratorio, autónomo, espontáneo y autoperpetuado⁹ de las diversas modalidades de movilidad (Masey, Durand y Malone 2009, 27-30) y el carácter coactivo de las políticas migratorias que las regulan (Izcara 2015, 51).

Desde esa refinada perspectiva, para el caso de México, estudios recientes contribuyen a entender tanto la migración forzada e irregular en caravana como las respuestas suscitadas en términos de política pública y acción de gobierno en los últimos dos años, por cuanto ambos procesos representan un dilema ineludible para las posturas partidistas, las decisiones políticas en juego y el escrutinio público en el contexto. Así, un estudio devela el mecanismo subyacente a la migración en “caravana”, forma de acción colectiva cuyos protagonistas conciben como estrategia de protección, que favorece que se incorporen grupos vulnerables, captar con estridencia la atención de medios de comunicación y sociedad civil, adquirir visibilidad pública y reducir el costo de movilidad en comparación al implicado en el tráfico de personas, aspectos cuya interacción repercute en las posibilidades de acceso a protección humanitaria (Fernández de la Reguera 2019, 33-35).

Otro estudio muestra dos consecuencias de ese fenómeno: se revierte la “estrategia de invisibilidad”, típica de migraciones centroamericanas en el pasado y se producen tres efectos subsecuentes ante acciones contrapuestas gubernamentales: la atracción de nuevas caravanas (“efecto llamada”), al otorgar de modo expedito miles de visas humanitarias y mantener programas de cooperación regional que atiendan a las “causas” de la migración, tal como ocurrió en gobiernos anteriores; después se desincentiva la regularización, recurriendo a la figura de “estancia regular precaria” ante la dilación de trámites, la cual en lugar de proteger impide la permanencia adecuada de los migrantes en el país y, finalmente, el incremento de detenciones y deportaciones inmediatas de quienes continuaron con su tránsito “irregular”, lo cual se explica debido al desconocimiento de la lógica de actuación de la “caravana” como sujeto colectivo (Gandini 2019, 29).

Este marco arroja luz acerca de los aspectos implicados, sus rasgos y peculiaridades y a la vez de la pertinencia, alcance y limitaciones de las propuestas partidistas para adecuar la legislación y la política pública en México, en las cuales se

⁹ Que en el enfoque del “transnacionalismo” da lugar a pensar en las nociones de “comunidades *desterritorializadas*” y “globalización desde abajo”, aunque controvertidas dinamizan el debate epistemológico (Bobes 2012, 12), porque cada red crea una “base social” que promueve desplazamientos adicionales aun cuando se encaren políticas de contención, concitan la intervención de agentes y organizaciones de apoyo que aportan “capital social” (*Ibid.*, 30).

pone en juego tanto la concepción que se tenga acerca de la cuestión migratoria y del tipo de problema por resolver (Narváez 2019). En el siglo XXI, las decisiones y políticas de gobiernos y organismos internacionales, entre ellos México, tienden a alinearse en torno a la visión hegemónica de “gubernabilidad migratoria”, caracterizada por la modificación transversal del régimen de control, con base en instrumentos político-jurídicos internacionales, mediante la negociación y cooperación entre Estados para incidir en la migración irregular, con posturas que se busca justificar al recurrir a la teoría e investigación (Piché y Dutreuilh 2013, 154).

En esa visión, la gobernanza tiene un carácter multinivel¹⁰ que requiere de soluciones a escala global y regional y una efectiva coordinación de decisiones políticas en cada país y entre países, ante la diversidad de estructuras, mecanismos e iniciativas (Thonez y Channac 2006) y oscila entre la coexistencia de un férreo control de seguridad en las fronteras ante “amenazas transnacionales” y la reducción de los costos internalizados (enfoque de seguridad) en un polo y las exigencias para garantizar la protección de los derechos humanos de los migrantes (enfoque de desarrollo humano) en el otro, si bien con adaptaciones según cada contexto nacional (Domenech 2013); entre uno y otro de estos polos un tercer enfoque se centra en la externalización, en especial la distribución de costos implicados en contener y desalentar la inmigración irregular (retorno asistido y deportación) o bien de asimilarla (protección temporal, refugio o asilo) (Ortega 2020, 23),¹¹ y en comprometer “acciones extraterritoriales” para incidir en las “causas” del desplazamiento del país de origen, mitigar la presión en el de destino y contrarrestar la ineficacia de políticas de control de los países de origen y de tránsito (Podkul y Sysel 2015; Mirra 2018).

En ese marco se pueden entender además dos hechos que repercuten en el contexto político institucional del estudio de caso. Por una parte, la política migratoria emprendida, desde 2017, por el gobierno de Estados Unidos en dos vertientes: ejercer presión sobre el gobierno de México para asumir los costos implicados en la contención de migrantes en tránsito por su territorio (“tercer país seguro”) hacia aquel país y a la par la intransigencia a negociar alternativas de regularización migratoria para mexicanos (Tolerancia Cero),¹² acentuada en 2019

10 Esta coordinación y cooperación entre Estados se configura en la década de 1990 y se ha consolidado en torno a tres ejes de discusión: la regionalización de la cooperación intergubernamental; la apertura de nuevos foros de discusión entre países y las tendencias simultáneas hacia la globalización y la regionalización (Thonez y Channac 2006, 372).

11 Que en el contexto de las caravanas de migrantes procedentes de Centroamérica fueron aplicadas de facto, a través de dos políticas, concertadas entre México y Estados Unidos, a partir de 2019: los “Protocolos de Protección al Migrante” y la “Declaración Conjunta México-Estados Unidos”, según muestra Ortega (2020, 39).

12 Cuyo saldo para México tan solo durante 2019 es, por un lado, 123 mil 239 eventos de “devolución” de inmigrantes, 121 mil 095 mediante retorno asistido y 2 mil 144 por deportación,

al condicionar la aprobación del tratado comercial con México y Canadá o bien imponer sanciones arancelarias, en caso de no ejercer un férreo control de la migración irregular. Por otra parte, el incremento de esta en la modalidad de “caravanas” provenientes de Centroamérica con la pretensión de llegar a Estados Unidos, que coincidieron con el inicio de la LXIV Legislatura.

En esta los partidos minoritarios no cuentan con votos suficientes para disputar las decisiones al partido (Morena) del que emanó el Presidente de la República y que por sí mismo es mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y sumando a sus aliados electorales (PT y PES) en la Cámara de Senadores, lo cual impide que las oposiciones ejerzan contrapeso o frenen las decisiones, pero no las releva de su responsabilidad para ofrecer propuestas alternativas¹³ y vigilar al poder Ejecutivo, dado que ambas Cámaras tienen competencia en materia migratoria.¹⁴

En ese contexto podría suponerse, al coincidir la alternancia partidista en el gobierno en México con la urgencia para resolver la creciente migración irregular procedente de Centroamérica, que se elevaron las expectativas y los costos para adecuar la legislación y la política migratoria y, en consecuencia, los partidos políticos en el Congreso encontraron mayor incentivo en delegar en el Ejecutivo las decisiones y limitarse a propuestas reactivas de vigilancia, antes que proponer un enfoque alternativo para tomarlas, no obstante contarse con investigación consolidada de los fenómenos migratorios y trabajo de las organizaciones civiles.

Propuesta metodológica y discusión de resultados

Aquí se distinguió entre aspectos de orden estructural y dinámico en el análisis de las posturas partidistas y este se centró en los primeros, que conciernen al hecho de que su actuación y el proceso decisorio están regulados por la normatividad del Congreso, tanto en la acción individual (legislador) como colectiva (partido). Al definir la postura partidista como unidad de análisis, su observación

además de 12 mil 147 solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado sin resolver y, por el otro, 211 mil 258 eventos de personas retornadas voluntariamente o deportadas a México por autoridades de Estados Unidos, de los cuales el 60% fueron niñas, niños y adolescentes. Unidad de Política Migratoria, *Registro e Identidad de Personas*, Secretaría de Gobernación, con base en información registrada en estancias y estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración, México, enero-diciembre 2019.

13 Dado que los proyectos de ley o decretos deben ser aprobados en ambas Cámaras y los legisladores de un mismo partido pueden votar en sentido distinto en una y otra el mismo proyecto.

14 Ambas dictan leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad de la República, si bien es atribución exclusiva de la de Senadores aprobar tratados internacionales y convenciones diplomáticas, y de la de Diputados el Presupuesto de Egresos de la Federación y el Plan Nacional de Desarrollo, todos propuestos por el Ejecutivo (artículos 73 al 76 de la Constitución Política).

empírica debe tener en cuenta que: a) si bien todo legislador es responsable por sus propuestas, está compelido a alinearlas con las de su grupo parlamentario o partido (en adelante indistintamente); b) las decisiones respecto al desahogo y deliberación de asuntos son negociadas y acordadas entre partidos; c) cada partido decide a quiénes de sus legisladores integrará a las comisiones de dictamen, la agenda legislativa (en adelante “agenda”) y las iniciativas de ley o decreto (en adelante, iniciativas) y las proposiciones con punto de acuerdo (en adelante, proposiciones) que presentará; d) la votación que recae en ellas revela el alineamiento de los legisladores a la postura partidista y, en conjunto, el nivel de consenso alcanzado entre partidos para su desahogo y, en su caso, aprobación.¹⁵

Por tanto, se determinaron tres variables de la postura partidista: la integración de comisiones, la agenda legislativa y las iniciativas y proposiciones presentadas, analizadas por periodo o receso legislativo y el estado de desahogo (en adelante, estatus) con tres resultados: aprobada (A), dictaminada en sentido negativo y desechada (N) y pendiente de dictamen en comisión (P),¹⁶ siempre correspondiente a la materia migratoria y al primer año de la legislatura; en lo que sigue se da cuenta de los resultados obtenidos.

Postura partidista a partir de integración de comisiones

La postura de cada partido queda plasmada, si bien de modo indirecto, en la integración de comisiones ordinarias; estas corresponden con los diferentes ramos de gobierno y son conducidas por su junta directiva, integrada por un(a) presidente(a) y secretarios(as), cargos que son negociados entre partidos al ini-

15 Lo cual depende de aspectos dinámicos: estrategias partidistas, disputas, negociaciones y confrontaciones entre partidos, que responden a presiones derivadas de clivajes, cabildos, opinión pública, movimientos sociales y de protesta, con respecto de los cuales se modifica la postura partidista, plasmada en último término en la discusión y votación de los asuntos; los aprobados se convierten en minutas (proyecto de decreto aprobado por alguna de las Cámaras).

16 Toda iniciativa y proposición debe ser turnada a comisión para su dictamen (resolución), con excepción de aquellas que el Pleno apruebe discutir y votar por urgente resolución, y pueden ser retiradas, con lo cual se evita que sean dictaminadas en sentido negativo o bien desechadas. La “iniciativa” consiste siempre en una propuesta de un proyecto de decreto con dos opciones: expedir una nueva ley o modificar las vigentes mediante reformas, adiciones o derogación, o sus combinaciones; la “proposición” es siempre un acuerdo de Cámara o de Comisión Permanente ya sea para hacer un pronunciamiento institucional, exhortar al Ejecutivo que emita uno diplomático, recomendar políticas públicas y acciones de gobierno o exigir cuentas de ellas al Ejecutivo, al Judicial y a órganos autónomos constitucionales, en cuanto a su respectivo ámbito de competencia; si bien existen cuatro estados de trámite, en el análisis se consideraron tres porque dictamen en sentido negativo y desechar tienen el mismo efecto: perder vigencia. Para profundizar en naturaleza, diferencias y tipos de iniciativas, proposiciones y procedimientos de trámite, véase Sandoval (2017).

cio de la legislatura; por tanto, este rasgo de la postura es observado empíricamente como un hecho consumado y es indicador de la relevancia otorgada por cada partido a cada materia. Al respecto se obtuvieron los siguientes resultados: en la Cámara de Diputados, Morena se aseguró la presidencia de 5 secretarios y la mayoría (15) de los 29 diputados que integran la principal Comisión que dictamina en la materia, Asuntos Migratorios (en adelante, CAM), 5 de los cuales pertenecen al PAN (un secretario); 3 al PRI (un secretario); 2 al PT (un secretario); 2 al MC (un secretario), dos al PES y dos al PRD; no hay diputados sin partido y del PVEM. Otras dos comisiones ordinarias inciden, pero de manera indirecta: Asuntos de la Frontera Norte (en adelante AFN) y Asuntos de la Frontera Sur (en adelante AFS),¹⁷ a ninguna de estas se turnó iniciativa, pero a la primera una proposición y dos a la segunda. En la Cámara de Senadores, si bien Morena se aseguró la presidencia en ambos casos, no tiene por sí mismo el control de las dos comisiones que inciden en la materia: Asuntos Fronterizos y Migratorios¹⁸ y Relaciones Exteriores, aun cuando sumara integrantes de sus aliados electorales (PT y PES),¹⁹ por lo que debe negociar con otros partidos para desahogar y aprobar dictámenes.²⁰ Al observar la congruencia partidista medida según la que el(la) legislador(a) que presentó alguna iniciativa pertenece a alguna comisión en la materia, se halló que fue mayor en la de Diputados que en la de Senadores.²¹

Postura partidista a partir de agenda legislativa

La agenda legislativa consiste de propuestas ante cada materia y asunto que los partidos están obligados a presentar al inicio de cada periodo ordinario,²² por eso se consideró un indicador directo de la postura partidista; invariablemente es organizada en rubros temáticos, bastante estandarizados en términos semán-

17 La AFN es presidida por el PRI y la AFS es presidida por Morena; el PVEM no tiene integrante en la primera, el MC no lo tiene en la segunda, el PRD en ninguna y uno de los cuatro diputados sin partido se integró a ambas.

18 Al inicio de la legislatura se acordó cambiar la denominación de la hasta entonces Comisión de Asuntos Migratorios y añadir "Fronterizos", modificación que puede indicar un cambio en las posturas partidistas en esa Cámara.

19 En el primer caso no conseguiría ganar las decisiones aun cuando contara con el único integrante de PES; en el segundo caso, a condición de sumar al integrante que tienen PT y PES.

20 Lo mismo ocurre al tratarse de dos comisiones colaterales a la materia: Relaciones Exteriores América del Norte y Relaciones Exteriores América Latina y el Caribe, presididas por PAN y PRI, respectivamente, si bien solamente se turnó a esta última una proposición.

21 En la primera, 20 de las 32 iniciativas y 32 de las 78 proposiciones fueron presentadas por integrantes de esas comisiones; en la segunda, 5 de las 15 y 11 de las 31, respectivamente.

22 La cual debe ser publicada y cuya finalidad es impulsar coaliciones parlamentarias que favorezcan llegar a acuerdos (artículo 26 de la Ley Orgánica del Congreso).

ticos entre legislaturas y partidos,²³ que conciernen a la organización y el funcionamiento del Estado y del gobierno, y al ámbito, sector y aspecto del desarrollo nacional regulados en la Constitución Política y leyes del país. Para su análisis se elaboraron los siguientes indicadores: la prioridad otorgada, según el número de propuestas y extensión textual (medida por número de palabras), en cada periodo; la diversidad de enfoque, medido según las propuestas que sean ubicadas en un único rubro (ámbito, sector y aspecto) o en varios de ellos; la especificidad con la que las propuestas son enunciadas, observada a partir de tres niveles: nivel alto (AE) cuando se declara incidir en algún aspecto en particular y a la vez se compromete la expedición, modificación o derogación de una ley; el nivel regular (RE) cuando ocurre solamente lo primero y el nivel bajo (BE) cuando no ocurre ninguno de esos supuestos. Los resultados fueron:

En cuanto a prioridad en agenda, los partidos presentaron en conjunto un total de 81 propuestas, 49 en la Cámara de Diputados y 32 en la de Senadores, más en el primer periodo (33) que en el segundo (16), en la primera y en igual número en ambos periodos en la segunda (16); en ambas, el PAN otorgó mayor prioridad y el PVEM la menor, y las minorías partidistas dieron mayor prioridad y fueron más propositivas que el partido en el gobierno: cada una presentó el doble que Morena (6) y el triple que uno de sus aliados electorales (PT con 4); el PVEM no presentó ninguna en la Cámara de Diputados y el PT ninguna en la de Senadores; tampoco PRI y PAN en el segundo periodo en la primera y Morena en el primer periodo en la segunda; para el PRI la discusión de la materia debe darse en el Senado: presentó más propuestas que los otros y diez veces más que las propias en la de Diputados; mientras que para el PAN y el PRD es a la inversa. En cuanto al enfoque, el PES exhibe la mayor diversificación (hasta 4 rubros) en ambas cámaras, seguido por el PAN (3) pero en la de Diputados y, con igual nivel que MC (2) y Morena (2) en la de Senadores;²⁴ en general, es mayor la convergencia que la divergencia entre agendas; las de MC y PRD son las más convergentes, centradas en el sujeto migrante en el exterior y los fondos de apoyo a la migración. En cuanto a la especificidad, predominó el nivel regular en ambas cámaras y periodos (cuadro 1, p. 209).*

23 Por consiguiente, las particularidades discursivas a que recurra cada partido con la pretensión de diferenciarse de otros no impiden la clasificación analítica de las propuestas según rubro temático.

24 En el primer caso, aparece asociada con “Desarrollo social y combate a la pobreza”; “Educación”; “Temas mixtos” y “Otras Acciones Legislativas”; y en el segundo “Orden económico para el crecimiento y el desarrollo”, “Desarrollo humano y superación de la pobreza”, “Una política exterior responsable y activa”.

* Los cuadros que se mencionan de ahora en adelante se encuentran al final de este artículo, antes de las referencias, en las páginas indicadas.

Postura partidista a partir de iniciativas de ley presentadas

Las operaciones analíticas consistieron en identificar la propuesta y su finalidad, contenidas en el decreto y exposición de motivos de la iniciativa;²⁵ luego se evaluó el aspecto en que pretende incidir y la congruencia que guarda o no con la legislación vigente, para caracterizarla y clasificarla según rubro temático (categoría). Finalmente, se identificaron convergencias y discrepancias entre ellas, según partido, estado que guarda y periodo legislativo; se elaboraron cuatro categorías analíticas que son coherentes con los asuntos regulados y consistentes con el objeto de las leyes vigentes y los aspectos que ellas establecen: 1) *Derechos que son otorgados*, para garantizar la protección irrestricta y sin discriminación de todo migrante, contenidos en toda disposición normativa que describa y especifique de qué deba consistir tal protección y las obligaciones del Estado para asegurarla; 2) *Sujetos de los derechos y de las obligaciones*, hacia quienes se orientan, y a quienes compete aplicar los criterios, procedimientos y acciones para hacer viable y expedito, con independencia de la condición migratoria, el ejercicio de derechos y el cumplimiento de obligaciones durante la internación, estancia y la conclusión del procedimiento administrativo para resolver acerca de dicha condición y, en su caso, para asistir el retorno y la deportación del inmigrante, así como la protección y la asistencia de los emigrantes connacionales, en congruencia con los principios que deben regir la política migratoria del Estado mexicano, 3) *Instrumentación de la política migratoria*, que concierne a la delimitación y distribución de competencia y de recursos presupuestarios entre instituciones estatales, así como a las decisiones, funciones y tareas a su cargo, tanto regulatorias de ingreso, estancia y salida de extranjeros y connacionales, como de fomento del desarrollo en las comunidades de origen y de la reinserción social de personas retornadas o deportadas, incluidas las resoluciones en materia de protección complementaria, refugio y asilo, y que repercuten en la coordinación y responsabilidad entre órdenes de gobierno y la concurrencia de los sectores de la sociedad; 4) *Adecuación del enfoque de la política migratoria*, ya sea para modificar el objeto y marco que la definen en las leyes aplicables, adicionar principios que rigen su conducción y vinculación con otras políticas públicas o bien la armonización con tratados y convenciones internacionales; en lo que sigue se exponen los resultados más relevantes:

En ambas Cámaras fueron presentadas un total de 47 iniciativas en el primer año de la legislatura, cuatro de cada diez tienen como objeto principal la Ley de Migración, 32 de ellas en la de Diputados, en mayor medida en el primer periodo

25 Para efectos de validez y confiabilidad de los resultados, porque toda iniciativa debe contener un decreto que consiste en el texto normativo de una nueva ley que se expide o bien de modificaciones de leyes vigentes, y una exposición de motivos que lo justifica, la cual contiene finalidad y argumentos en que se apoya.

(14) que en el segundo (8) e igual número en este que en el segundo receso (8) y en el primer receso solamente dos; Morena y MC fueron los más proactivos, en tanto que PES y los 4 diputados sin partido no presentaron ninguna, y una fue presentada por varios partidos (Morena, PAN, PRI, MC y PVEM); en la de Senadores, la mayor parte del total (15) fueron presentadas en el segundo periodo (7) y el segundo receso (3), en mayor medida que en el primer periodo (5) y receso (ninguna) y dos por varios partidos; los resultados cuantitativos por Diputados y Senadores según partido y periodo se presentan en el cuadro 2 (p. 210).

Si bien en la Cámara de Diputados fueron presentadas el doble de iniciativas (32) que en la de Senadores (15) en esta última se aprobaron dos y con el consenso de las minorías, en tanto que en la primera solamente una y estas votaron en contra; del análisis de su contenido y alcance destaca que estuvieron supeditadas a la instrumentación de otras políticas públicas, dos de ellas a las impulsadas por el titular del Ejecutivo, una para justificar las tareas de seguridad pública en apoyo al control migratorio al expedirse la Ley de la Guardia Nacional (DOF: 27/05/2019), presentada por el líder de Morena en el Senado y que incorpora la noción de “seguridad humana” en las finalidades de la Ley de Migración (05/11/2019), y la otra para liberar recursos recaudados en materia migratoria y canalizarlos a proyectos del presidente en materia de turismo, votada en contra por los demás partidos; con la tercera, presentada por el líder de los diputados de Morena y suscrita por PAN, PRI, MC y PVEM se establecen los derechos de las trabajadoras del hogar connacionales (Ley Federal del Trabajo, 14/05/2019) y se hacen extensivos a las personas migrantes.

Atendiendo al rubro temático, tres cuartas partes del total (47) de iniciativas presentadas en ambas Cámaras tienen por objeto proponer modificaciones respecto de dos rubros: la instrumentación de la política migratoria (22) y los sujetos de derechos y obligaciones (17); en el primero de ellos, la mitad en cuanto al control regulatorio migratorio, ocho para pugnar por una adecuada provisión de recursos presupuestarios, dos para favorecer la coordinación entre el gobierno federal y autoridades de estados y municipios, y solamente una enfocada en transparencia gubernamental y rendición de cuentas; en el segundo de esos rubros la mayor parte (12) conciernen a proteger a personas inmigrantes en cuanto a su ingreso, estancia, resolución de condición migratoria y salida del país, incluidas cuatro para brindar atención especializada a niñas, niños y adolescentes y cinco para proteger a mexicanos retornados; del resto, cinco pretenden alguna modificación al enfoque de la política migratoria y tres el otorgamiento de derechos; el cuadro 4 (pp. 212-218), que describe el decreto, periodo y estatus de trámite, según legislador y partido, ilustra convergencias y discrepancias entre partidos. Considerando temática y finalidad, los resultados dan cuenta de rasgos comunes: primero, la mayor parte de las iniciativas (36) adolecen casi

por igual de incongruencia jurídica (17) y redundancia (15) o de ambas (4); si bien todos los partidos incurrieron en ellas, ocurrió en mayor medida con Morena (16) y MC (7) que el resto, PAN, PRI y PT (tres cada uno), PRD (2), PES y PVEM (una cada uno), ya sea porque lo propuesto contradice o no guarda concordancia con las normas vigentes, establece excepciones o invade la competencia del Ejecutivo (incongruencia), o bien porque aquello que se pretende establecer ya está contenido en la legislación y las variaciones semánticas no alteran su sentido (redundancia), por tanto las modificaciones son innecesarias.

Segundo, fueron escasas y precarias las propuestas legislativas en favor de mexicanos retornados, deportados o viviendo en el extranjero. MC fue el que más se ocupó de ellos, pero retiró tres de las cuatro que presentó, una para añadir la figura de “migrante mexicano en retorno” y otorgarle vivienda de bajo costo; establecer que uno de los consejeros electorales (INE) deba ser migrante y que los partidos deban postular a migrantes al cargo de legislador (pendiente) y otra idéntica añadiendo los requisitos. Morena propone llevar un registro de mexicanos de retorno y darles apoyos de transporte hacia su lugar de origen (ambas pendientes) e incluir a los migrantes connacionales en la condición migratoria de “visitante regional” (pendiente) y el PAN que sea expedido un documento provisional de identidad a mexicanos repatriados (pendiente).

Tercero, otro rasgo en común es el carácter reactivo de las propuestas respecto de las circunstancias y el contexto más inmediato; casi todos los partidos se ocuparon de inmigrantes provenientes de Centroamérica, en mayor medida proponiendo casuísticas y tratamientos de excepción en cuanto a la regulación de su condición migratoria: PRI no requerirles visa a su ingreso; PT otorgarles la condición de refugiado cuando ingresen en “grupos amplios”; Morena hacer expedito el otorgamiento de nacionalidad a la niñez en situación de riesgo en su país y expedir “visa de tránsito” por 60 días; otras resultan innecesarias, no obstante converjan varios partidos, tal como prestar servicios de salud o educativos a tales inmigrantes: PES propone que sea preferente y PRI cuando adquieran alguna discapacidad luego de ingresar al país y por ello otorgarles la condición de refugiado, la cual Morena propone sea equiparada a la categoría de grupos vulnerables y que accedan a servicios educativos solamente aquellos migrantes sin educación primaria, sin importar su edad; otras propuestas establecen obligaciones de la autoridad migratoria que la ley ya contiene: el PRD, llevar un registro de detenidos en estación migratoria; Morena, apoyar con transporte a inmigrantes retornados y remplazar “estándares mínimos” por “condiciones básicas” en estaciones migratorias e incluir actividades de esparcimiento para niñas y niños no acompañados, cuestión reiterada por PT, que además propone que en el único artículo de la Ley en que se contiene sea remplazada la expresión “menores de edad” por “niñas, niños y adolescentes”, para quienes Morena propone se haga expedito el trámite de naturalización

cuando su seguridad no esté “garantizada plenamente” en su país (Ley de Nacionalidad), aunque no indica el procedimiento.

El PAN fue el más activo en cuanto a pugnar por la provisión de recursos presupuestarios, presentó cinco de las ocho concurrentes en este aspecto y la única para expedir una nueva ley presupuestaria que así lo prevea, y en otras crear un nuevo Fideicomiso y Fondo de Aportaciones para atender a migrantes mexicanos y apoyar estados fronterizos y municipios con alto índice de migración; en tanto que Morena, PES y PT convergieron en incrementar recursos destinados al INM, si bien el último discrepó en cuanto a la fuente de provisión, propone anular la exención de pago de derechos de quienes ingresan al país vía terrestre y elevar la cuota por servicios migratorios en aeropuertos. Además de las incongruencias,²⁶ varias propuestas de Morena, y de PT y PES, son indicativas de un cambio de postura para alinearse a la conducción de la política migratoria del Ejecutivo.

El rubro menos socorrido por los partidos es el otorgamiento de derechos y las tres presentadas como reformas constitucionales son incongruentes o inconsistentes: Morena, para especificar que migrar es un derecho humano, restringir el derecho de recibir asilo a motivos “políticos e ideológicos” y el de ser reconocido como refugiado a “crisis humanitarias” y que se prohíba discriminar por condición migratoria,²⁷ y MC a ello agregó que la aprobación de tratados internacionales sea por mayoría calificada y prohibir aquellos que atenten contra derechos laborales y el medio ambiente. Con excepción de una de MC, ningún partido presentó iniciativas enfocadas en transparencia gubernamental y rendición de cuentas en materia migratoria, y aquella no prosperó.²⁸ Ningún congreso estatal y tampoco ciudadanos presentaron iniciativas en el primer año legislativo.

Postura partidista a partir de proposiciones

Los partidos políticos recurren a presentar proposiciones (Acuerdos de Cámara), en mayor medida que a las iniciativas, para incidir en decisiones y acciones del gobierno en curso. Para efectos de su caracterización y clasificación a partir del contenido de ellas, se establecieron ocho categorías de asuntos (en adelante “rubro” o “tema”): 1) aplicación y ejecución de procedimientos regulatorios migratorios; 2) protección de extranjeros inmigrantes en tránsito por territorio nacional;

26 Tal como proponer primero en su agenda desaparecer al INM y luego asegurarse que se aprobara su iniciativa para incrementar los recursos presupuestarios destinados a esa dependencia.

27 Con lo que se prejuzgaría acerca de los motivos para otorgar una y otra condición sin discriminar por condición migratoria, lo cual no ocurre en el art. 67 de la Ley de Migración.

28 Crear un “Órgano Ciudadano de Vigilancia” encargado de evaluar los programas de las representaciones consulares y emitir recomendaciones.

3) protección de mexicanos emigrantes deportados y de retorno voluntario; 4) recursos presupuestarios y programas de reinserción social y productiva de migrantes; 5) transparencia gubernamental y rendición de cuentas de acciones de gobierno; 6) fomento del desarrollo regional sur-sureste y cooperación con países de Centroamérica; 7) pronunciamientos institucionales y diplomáticos de política exterior; 8) concertación con organizaciones de la sociedad civil.

Durante el año legislativo fueron presentadas un total de 109 proposiciones en ambas Cámaras, 78 por diputados y 31 por senadores, más en el primer periodo (52) que en el segundo (26) y casi en igual proporción en este y el segundo receso (27). Destaca que, entre diputados, el MC fue la minoría más proactiva (19), solamente superada por Morena (27) y por encima de tres más grandes, PAN (11), PT (9) y PRI (7), y que PVEM no presentó. Similar distribución por periodo ocurre entre senadores, pero son más proactivos por igual Morena (7) y PAN (7), que sumadas, casi equiparan al total de presentadas por los demás partidos (PRI, 6; MC, 4; PT, 3; PRD, 2) (véase cuadro 3, p. 211). Atendiendo al rubro, es notorio que, por una parte, a los diputados de Morena les importó más proteger a los extranjeros inmigrantes en tránsito (7), que a los mexicanos migrantes deportados o que retornan de otro país (2) y a quienes sus Senadores no prestaron ninguna atención y tampoco los demás partidos, con excepción de MC (3), en ambas cámaras; y por otra parte que Morena y sus aliados electorales fueron los únicos en ocuparse en ambas cámaras, con la única excepción de diputados panistas, de incidir en procedimientos regulatorios migratorios (véase cuadro 5, p. 219).

En contraste, el rubro más concurrido en ambas Cámaras fue que el poder Ejecutivo rindiera cuentas al Legislativo en materia de política migratoria y exterior (32) pero menos de la mitad de ellas fueron aprobadas (14); Morena fue omiso en ese rubro y también hacia el de destinar mayores recursos federales a la materia que es el segundo rubro prioritario para los demás partidos; en ambos se aprecian más las discrepancias partidistas (véase cuadro 5, p. 219) al considerar además el trámite de desahogo. Se identificó un patrón de comportamiento, más acentuado en el segundo receso y en la Cámara de Diputados, consistente en que, por una parte, se dictaminaron en sentido negativo y desecharon en mayor medida acuerdos presentados por partidos distintos a Morena, PT y PES en comisiones y, por otra parte, estos últimos se aseguraron de que fueran aprobadas en ambas cámaras sus proposiciones antes que aquellas que con similar finalidad presentaron partidos distintos; este patrón se fortalece al considerar otros hallazgos en los dos rubros más socorridos y que mayor impacto tienen en la conducción de la política migratoria, en efecto, los acuerdos propuestos por Morena no fueron efectivas exigencias de rendición de cuentas, sino solicitudes de información²⁹ que el Ejecutivo está

29 Acerca de acciones de apoyo a caravana de inmigrantes (aprobada), de quienes están

obligado a proporcionar a las cámaras; así, mientras que se aprobaron en la de Diputados 7 de las 11 presentadas por Morena (4), PT (2) y PES (una), a la vez se rechazaron 8 de las 9 que en conjunto presentaron con esa misma finalidad los partidos adversarios, a cuyos Senadores, con excepción del PAN³⁰ les fue aprobada por lo menos una de las nueve que presentaron (PAN 3, PRI 3, MC 2 y PRD 1); además, Morena fue renuente ante las tres únicas proposiciones para solicitar la comparecencia de algún funcionario del Ejecutivo, efectivo instrumento de rendición de cuentas, presentadas por MC y PRD;³¹ también ante propuestas reiteradas del PAN para poner en operación la plataforma digitalizada “Red de Información y Estadística Migratoria”, recogidas de organizaciones de la sociedad civil;³² en cambio, se aprobó la de PT para informar del desempeño de consulados (véase cuadro 5, p. 219).

Otros rasgos del patrón referido son: a) la selectividad del rechazo. Por ejemplo, al tratarse de propuestas para asignar recursos extraordinarios, en lo cual coincidieron PRI y PAN —que gobiernan 5 de los 6 estados fronterizos—, pues mientras al primero se aprobó una de inmediato y antes de la aprobación del Presupuesto de Egresos para 2019, la del segundo fue desechada mucho después;³³

sujetos a proceso penal (aprobada), de alojados en albergues (pendiente), de quienes transitan y del Programa de Desarrollo Integral de Centroamérica (aprobada), de resultados del Programa Intersecretarial para Atención en Baja California (desechada), así como investigar de oficio al Alcalde de Tijuana por presuntos actos xenófobos (pendiente) y garantizar transparencia del “Programa 3X1” (desechada); el PT acerca de deportados, alojados y desaparecidos (aprobada) y vigilar a la policía federal (pendiente), y el PES, acerca de la base de datos de la caravana (aprobada); lo más cercano a rendición de cuentas fue pedir a la CNDH desplegar visitantes en la frontera sur-sureste (aprobada, Morena).

30 Un indicio más de ese trato diferenciado a las oposiciones, es que mientras que al PAN se le aprobó solo una proposición (protección de inmigrantes en tránsito), el único partido en presentar al menos una en cada rubro, con excepción de protección a mexicanos deportados y en retorno; en contraste, al PRI se le aprobaron 4 de las 13 que presentó: para incrementar recursos destinados al Apoyo a Migrantes y al Fondo para Fronteras, fortalecer el Programa Binacional de Educación Bilingüe y para que la autoridad migratoria explicara las acciones de protección a menores inmigrantes no acompañados y que la Cámara de Diputados se pronunciara a favor de la protección de las caravanas.

31 El primero en una ocasión a los Secretarios de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Seguridad y de Economía y en la otra al de Relaciones Exteriores, ambas para informar acerca de los términos del acuerdo comercial alcanzado con Estados Unidos en materia de aranceles y migración; el segundo, al subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración y del Comisionado del INM para dar cuenta del acuerdo migratorio firmado con Estados Unidos.

32 Quizá porque está alineada con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa de Migración del gobierno precedente.

33 Los gobernadores de Baja California, Chihuahua y Tamaulipas pertenecen al PAN y los de Sonora y Coahuila al PRI, si bien los primeros registraron en 2019 la mayor recepción de connacionales repatriados (Tamaulipas, 71, 102 y Baja California, 66, 170), muy por encima de los otros estados (Sonora, 35, 274; Chihuahua, 26, 131 y Coahuila, 12, 449), según “Eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos por entidad federativa y punto de recepción” (SEGOB 2019, 65).

así como, b) la táctica de proponer lo mismo varias veces, tal como prestar atención especializada a niñas, niños y adolescentes inmigrantes; se aprobaron cinco proposiciones, cada una presentada por un diputado diferente de Morena, y se desecharon las presentadas por los demás partidos, incluida una de las dos del PRD para que Relaciones Exteriores exigiera al gobierno de Estados Unidos tal tipo de atención en el caso de menores mexicanos detenidos.

Finalmente, cabe destacar tres hechos: 1) el rubro que menos importó a los partidos es la colaboración prestada por organizaciones de la sociedad en apoyo de extranjeros y de mexicanos deportados o retornados;³⁴ 2) la convergencia concertada se produjo una vez en la Cámara de Diputados (Morena, PT, PAN y MC, 20/11/2019),³⁵ y dos veces en la de Senadores, una de estas integró propuestas ya presentadas de todos los partidos, contuvo mayor número de acuerdos que cualquier otra (11) y se aprobó de inmediato (29/11/2018), si bien ambas en reacción a la política migratoria de Estados Unidos y al trato dado a los mexicanos deportados;³⁶ 3) si bien ya se ofrecieron razones para no ocuparse de las “minutas de ley” como variable de estudio, no se omite señalar que durante el periodo fueron desahogadas un total de nueve, cinco correspondientes a legislaturas anteriores y cuatro a la actual, de las cuales tres fueron aprobadas por ambas cámaras y por tanto sus decretos promulgados, cuatro continúan pendientes de dictamen y dos fueron desechadas.³⁷

Conclusiones

En esta investigación se han caracterizado las posturas partidistas ante la cuestión migratoria, en cuanto a su dimensión normativa, al inicio de un nuevo go-

34 Solamente fueron presentadas dos propuestas, una de Morena para que la Cámara pronunciara un reconocimiento a su labor en ocasión de un foro público (aprobada) y otra del PAN para canalizar recursos de fondos ya establecidos.

35 Contuvo ocho acuerdos para proteger a inmigrantes en tránsito, todos ya propuestos antes por esos mismos partidos; se significó por ser presentada por directivos e integrantes de Morena, PT, MC y PAN en la CAM.

36 La otra conjunta, presentada por senadores de Morena, PRI, PAN y uno sin partido, fue un acuerdo aprobado para que autoridades de seguridad pública y de migración informaran acerca de acciones de prevención de trata de personas.

37 De los decretos aprobados, uno modifica la distribución de recursos obtenidos mediante la recaudación de derechos migratorios; otro expidió la Ley de Guardia Nacional y el tercero adicionó la inhabilitación a las sanciones aplicables a autoridades migratorias; de las pendientes, dos corresponden a la categoría de instrumentación de la política pública, una a la de sujeto de derechos y una al enfoque de política migratoria; y en las dos desechadas se proponía, en una reducir de 15 a 5 días el plazo para determinar la condición migratoria y de 60 a 10 días la estadía en estaciones migratorias, y en la otra incrementar las penas por sanción del delito de trata de personas y establecer que los migrantes víctimas no pueden ser procesados.

bierno con hegemonía de un mismo partido, lo cual no había ocurrido en tres sexenios precedentes. A partir de las tres variables y sus indicadores propuestos, se encontró que, en ambas Cámaras del Congreso, dos partidos minoritarios (PRD y MC) otorgaron mayor prioridad a la materia migratoria en sus agendas, que el partido en el gobierno (Morena); el PAN más que todos en la de Diputados y el PRI en la de Senadores, seguido del PES y en igual proporción PT que Morena; el PVEM hizo una única propuesta. En general, predominaron propuestas con regular nivel de especificidad, y solamente PRI, MC y PRD se ocuparon de los mexicanos deportados o retornados desde Estados Unidos.

Las propuestas de los partidos en ambas cámaras se caracterizaron por su carácter reactivo y tendieron a converger en finalidades y justificación, con un horizonte de corto plazo, y por tener como principal foco de atención, en el caso de las iniciativas legislativas, aspectos relativos a los sujetos de derecho y las obligaciones de la autoridad estatal; sin embargo, en ninguna se otorga un nuevo derecho y todas se limitan a especificar tipos de sujeto y supuestos para ejercitar y proteger derechos ya establecidos, mediante agregación de casuísticas y excepciones, las cuales resultan innecesarias, incluso incongruentes, porque ya tienen cabida en las leyes vigentes aplicables; de manera similar ocurre con las relativas al tutelaje de derechos de los sujetos implicados en los actos de autoridad.

En el caso de los acuerdos de cámara (proposiciones), predominaron propuestas para incidir en la instrumentación de la política migratoria, muy por encima de hacerlo en cuanto al enfoque y a la conducción de tal política. El rubro más concurrido fue la rendición de cuentas por parte del Ejecutivo y en este se registra la mayor discrepancia entre el partido en el gobierno y los partidos minoritarios; si bien el primero presentó más propuestas que los segundos, pero todas fueron solamente solicitudes de información, en cambio dos de los más pequeños (MC y PRD) fueron los únicos en requerir la comparecencia ante la cámara de funcionarios del poder ejecutivo, pero no se aprobó; en contraste, las propuestas partidistas fueron afines en cuanto a asistir y proteger a inmigrantes extranjeros en tránsito hacia Estados Unidos, segundo rubro en importancia y muy por encima de aquellas para apoyar a mexicanos que retornan o son deportados desde ese país y en favor de quienes MC, PAN y PRI pugnaron por mayores recursos presupuestarios para destinarlos a apoyar su reinserción social y productiva, las comunidades de origen y a los estados fronterizos. Aquí se ha dado cuenta de un patrón de comportamiento por el que Morena aprueba sus propuestas y las de sus dos aliados electorales (PES y PT) y deja sin vigencia aquellas que con la misma finalidad presentaron las minorías, de ahí que el destino de mexicanos retornados y deportados estará a expensas del nuevo gobierno, por lo menos durante la primera mitad del sexenio.

En suma, se verificó el supuesto analítico; por una parte, ninguna de las 47 iniciativas y 109 proposiciones presentadas en ambas cámaras modifica de mane-

ra sustantiva la legislación y tampoco el enfoque de la política migratoria; ninguna iniciativa tiene como finalidad un cambio en el enfoque, por ejemplo, tendiente a considerar de manera trasversal los diversos aspectos implicados en el fenómeno migratorio y las políticas públicas correlacionadas; por otra parte, el partido gobernante (Morena) desplazó el énfasis que otorgó, en el primer periodo legislativo, a la protección de inmigrantes en tránsito por México, hacia la instrumentación de su control migratorio, para el segundo periodo, y sus legisladores dejaron en manos de la burocracia gubernamental las decisiones acerca de la conducción de la política migratoria, aspecto más relevante y respecto del que solamente PAN y PRI tomaron postura, al poner en entredicho las medidas adoptadas por el gobierno de México y de Estados Unidos como parte del plan “Quédate en México”.

Evidencia adicional de prueba es que fue hasta que inició el segundo año de la legislatura, que el titular del Ejecutivo decidió corregir la incierta y ambigua conducción mediante la creación de la “Comisión Intersecretarial de Atención Integral en Materia Migratoria”, integrada por 8 secretarías y 8 organismos de la administración pública federal, presidida por el secretario de Relaciones Exteriores y responsable de aprobar una estrategia coordinada con “el fin de implementar las acciones inmediatas y necesarias para que el gobierno de México responda de manera eficaz al incremento en el flujo migratorio” (decreto administrativo, DOF: 19/09/2019) y entre cuyas justificaciones destaca que se reconoce que la política migratoria está supeditada a concertar con otros gobiernos; que el enfoque es atender las causas de la migración y su objetivo central es coadyuvar en la solución del origen de los flujos masivos migratorios procedentes de otras naciones (“tercer país seguro”), principalmente de los países de Centroamérica hacia Estados Unidos, cuya tarea corresponde a “todos los entes públicos de la administración pública federal” y que “en las circunstancias” del país se hace imperante fortalecer su coordinación.

Si bien este estudio se ocupó solamente de la dimensión normativa y evaluar el alcance y las limitaciones de las propuestas y decisiones legislativas en materia migratoria en México, tuvo a la vista una perspectiva desarrollada en la investigación interdisciplinaria, que concibe a los fenómenos migratorios como el resultado de la interrelación de múltiples factores (agencia humana, acción colectiva y determinantes estructurales) en varias dimensiones a la vez (económica, política y cultural), en el contexto de un sistema global de fuerzas contradictorias, cuyo análisis y explicaciones requieren de considerar la migración como movilidad con diferentes sentidos y lógicas, causas y consecuencias, según las especificidades de diferentes casos y contextos.

Desde ese punto de vista, las posturas de los partidos políticos en el Congreso, de cara a adecuar la legislación y la política migratoria, revelan una limitada visión acerca de los fenómenos migratorios de los que se ocuparon; sus propuestas están ancladas a la visión de “gobernanza migratoria”, hegemónica desde el

inicio del siglo, centrada en el control de la migración irregular con respeto de los derechos humanos, desde la cual se considera a las personas migrantes en tránsito y retornadas como sujetos “pasivos”, cuyos derechos son tutelados por el Estado y cuyo ejercicio se satisface con la regularización jurídica, la cual es interpretada con amplios márgenes de discrecionalidad, no obstante se haya demostrado que su protección depende del establecimiento de mecanismos para vigilar y controlar a autoridades en materia migratoria, incluida la efectiva rendición de cuentas al Congreso y, especialmente, de fomentar el trabajo con las organizaciones de la sociedad civil, lo que estuvo fuera de todas propuestas partidistas, aun cuando trataran de servirse de su discurso alternativo.

Entre otras, una tarea pendiente para futuras investigaciones reside en dilucidar las razones por las cuales tales visiones y posturas políticas y partidistas podrían o no cambiar, en este y sucesivos gobiernos; una muy simple e inmediata es que los migrantes no representan incentivos en términos electorales, sino un conflicto, ante el cual se incurre en costos de imagen pública favorable. Otra hipótesis, más profunda y mediata, es que mientras los actores políticos no conozcan las dimensiones y consideren la especificidad de los diversos fenómenos migratorios y, a la vez, tampoco reciban y atiendan a la presión desde la sociedad civil organizada que les exige asumir una visión adecuada de tales fenómenos y alternativas efectivas para tratar con ellos, tampoco sería de esperar que los partidos y legisladores comprometan esfuerzos y costos para modificar de manera sustantiva la legislación y las políticas públicas en esta materia. ■

Cuadro 1. Prioridad según número y extensión (*) y según nivel de especificidad (**) de las propuestas en Agenda Legislativa en materia migratoria, por Cámara y partido, primer año de la LXIV Legislatura del Congreso en México.

Cámara Variable	Diputados						Senadores						
	Prioridad			Especificidad			Prioridad			Especificidad			
	1er período		2do período		1er y 2do per.		1er período		2do período		1er y 2do per.		
Indicador Partido	Número de propuestas	Extensión Textual (*)	Número de propuestas	Extensión Textual (*)	Nivel (**) AE RE BE	Número de propuestas	Extensión Textual (*)	Número de propuestas	Extensión Textual (*)	Nivel (**) AE RE BE	Número de propuestas	Extensión Textual (*)	Nivel (**) AE RE BE
MC	5	168	3	163	2	4	2	86	1	5	0	2	1
PRD	5	142	5	207	3	6	1	169	1	7	1	2	1
MORENA	3	174	1	45	4	0	0	0	2	41	2	0	0
PRI	1	5	0	0	0	0	1	154	7	172	0	8	3
PAN	10	396	0	0	1	8	1	42	4	105	2	3	0
PES	3	52	5	183	5	2	1	126	1	31	2	3	1
PT	2	55	2	50	1	1	2	0	0	0	0	0	0
PVEM	0	0	0	0	0	0	0	19	0	0	1	0	0
SIN PARTIDO	4	24	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0
TOTAL	33	1066	16	648	16	21	12	596	16	361	8	18	6

(*) La extensión textual medida por las palabras enunciadas en el total de las propuestas.

(**) AE: Alta especificidad de la propuesta: especifica algún aspecto particular en la materia migratoria y a la vez alguna modificación a la legislación vigente.

RE: Regular especificidad de la propuesta: especifica algún aspecto particular en la materia migratoria, pero ninguna modificación a la legislación vigente.

BE: Baja especificidad de la propuesta: no se especifica ningún aspecto particular y no se propone ninguna modificación a la legislación vigente.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria de la Cámara de Diputados y de Información Parlamentaria de la Cámara de Senadores, México. [http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2018/sep/gp64_age1primero.html] [http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2019/feb/gp64_age1segundo.html] [<https://infosen.senado.gob.mx/infosen64/index.php>].

Cuadro 2. Iniciativas de ley en materia migratoria por partido y periodo, primer año de la LXIV Legislatura del Congreso en México.

Periodo	1er periodo		1er receso		2do periodo		2do receso		Total	
	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores
MORENA	5	0	0	0	5	4	2	1	12	5
PAN	1	0	0	0	1	2	4	0	6	2
PRI	1	1	0	0	1	0	0	0	2	1
MC	5	1	0	0	1	1	0	0	6	2
PT	1	1	2	0	0	0	1	1	4	2
PES	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
PVEM	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
PRD	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
SIN PARTIDO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CONJUNTAS	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1
TOTAL	14	5	2	0	8	7	8	3	32	15

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria de la Cámara de Diputados y de Información Parlamentaria de la Cámara de Senadores, México [http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo_LXIV.html] [<https://infosen.senado.gob.mx/infosen64/index.php?c=Legislatura64&a=iniciativas>].

Cuadro 3. Proposiciones con punto de acuerdo en materia migratoria por partido y periodo, primer año de la LXIV Legislatura del Congreso en México.

Periodo Legislador	1er periodo		1er receso		2do periodo		2do receso		Total	
	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores	Diputados	Senadores
MORENA	19	3	0	1	4	3	4	0	27	7
PAN	3	1	1	0	5	3	2	3	11	7
PRI	1	1	0	0	1	1	5	4	7	6
MC	10	2	0	0	6	1	3	1	19	4
PT	6	1	0	1	2	0	1	1	9	3
PES	2	0	1	0	0	0	0	0	3	0
PVEM	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
PRD	0	1	0	0	0	0	2	1	2	2
SIN PARTIDO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CONJUNTAS	0	2	0	0	0	0	0	0	0	2
TOTAL	41	11	2	2	18	8	17	10	78	31

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria de la Cámara de Diputados y de Información Parlamentaria de la Cámara de Senadores, México. [http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo_LXIV.html] [<https://infosen.senado.gob.mx/infosen64/index.php?c=Legislatura64&a=proposiciones>].

Cuadro 4. Clasificación y descripción de iniciativas de ley o decreto en materia migratoria según periodo y estatus presentadas por diputados y senadores, primer año de la LXIV Legislatura del Congreso en México.

Partido	Clasificación y Descripción del decreto	Periodo	Estatus
CATEGORÍA ANALÍTICA: A) DERECHOS QUE SON OTORGADOS			
MORENA. Diputados	Se reforma el artículo 11 de la Constitución Política para especificar que la prohibición de discriminar se haga extensiva a la condición migratoria.	1er. Ordinario, 08/11/2018	Desechada 31/07/2019
MC. Senadores	Se reforman y adicionan los artículos 11, 15 y 76 de la Constitución Política para especificar que la prohibición de discriminar se haga extensiva a la condición migratoria; establecer que la ratificación de tratados y convenciones internacionales deba ser aprobada por mayoría calificada.	2do. Ordinario, 05/03/2019	Pendiente. Turnada a Comisión Puntos Constitucionales
MORENA. Diputados	Se reforma y adiciona el artículo 11 de la Constitución Política para establecer el derecho a migrar como derecho humano; restringir el derecho de recibir asilo a motivos “políticos” e “ideológicos” y el reconocimiento de la condición de refugiado a la procedencia debida a “crisis humanitarias”.	2do. Receso, 12/06/2019	Pendiente. Turnada a Comisión Puntos Constitucionales
CATEGORÍA ANALÍTICA: B) SUJETO DE LOS DERECHOS Y DE LAS OBLIGACIONES			
MC. Diputados	Se adiciona con una fracción sexta al art. 3 de la Ley General de Partidos Políticos para obligar a los partidos políticos a postular como candidatos de representación proporcional a emigrantes mexicanos.	1er. Ordinario, 06/09/2018	Pendiente. Turnada a Comisión Gobierno y Población
MC. Diputados	Se reforman los artículos 14 y 238 y se adicionan con un inciso g) el numeral 1 del artículo 3, con un inciso g) el numeral 1 del art. 10, con un numeral 2 el art. 20 y con un numeral 2 el artículo 234 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para obligar a los partidos políticos a postular como candidatos de representación proporcional a emigrantes mexicanos y establece los requisitos que deben reunir las personas postuladas (“Diputados migrantes”).	1er. Ordinario, 19/09/2018	Retirada 30/04/2019
MC. Diputados	Se reforma el inciso e) y se adiciona con un párrafo el inciso d) del art. 38, y se adiciona con un segundo párrafo el art. 36 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para establecer que uno de los consejeros del Consejo General del INE deberá ser “migrante mexicano retornado”.	1er. Ordinario, 19/09/2018	Retirada 30/04/2019
PT. Senadores	Se adiciona con una fracción IV el artículo 13 y se reforma el artículo 26 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político para establecer el reconocimiento de la condición de refugiado a personas que inmigran en grupos amplios (“migración masiva”).	1er. Ordinario, 23/10/2018	Pendiente. Turnada a Comisión Asuntos Fronterizos y Migratorios

Continúa ▼

Cuadro 4. Clasificación y descripción de iniciativas de ley o decreto en materia migratoria según periodo y estatus presentadas por diputados y senadores, primer año de la LXIV Legislatura del Congreso en México (continuación).

Partido	Clasificación y Descripción del decreto	Periodo	Estatus
MORENA. Diputados	Se reforma la fracción X del art. 27 y se adiciona con un párrafo el artículo 360 de la Ley General de Salud para especificar, dentro de la categoría general de grupos vulnerables, a migrantes y refugiados, y el carácter humanitario de la atención médica para migrantes.	1er. Ordinario, 25/10/2018	Dictaminada en sentido negativo y archivado 02/04/2019
PRI. Senadores	Se reforman y adicionan los artículos 8, 14 y 29 de la Ley de Migración y se adicionan los artículos 13 y 18 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político para otorgar la condición de refugiado a todo migrante que adquiera una discapacidad una vez que ingresó al país, así como un acceso prioritario a servicios de rehabilitación y atención psicológica.	1er. Ordinario, 06/11/2018	Pendiente. Turnada a Comisión Asuntos Fronterizos y Migratorios
PVEM. Diputados	Se adiciona con un tercer párrafo el art. 11 de la Ley de Migración para especificar que los derechos humanos de la persona indígena migrante deberán ser protegidos por el Estado cuando “se vean involucrados” en procedimientos de impartición de justicia, con apego al principio de “no criminalización” (sic).	1er. Ordinario, 20/11/2018	Dictaminada en sentido negativo y archivado 02/04/2019
MORENA. Diputados	Se reforma el segundo párrafo del artículo 94 de la Ley General de Los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, para remplazar la expresión “estándares mínimos” por la de “condiciones básicas” en cuanto a las condiciones que debe cumplir el alojamiento y albergue de la niñez y especificar que deben ser atendidas las necesidades de esparcimiento, educación y juego.	1er. Ordinario, 22/11/2018	Dictaminada en sentido negativo y archivado 02/04/2019
MORENA. Diputados	Se reforman y adicionan los artículos 37 y 40 y se reforma el art. 42 de la Ley de Migración para establecer que los extranjeros en tránsito hasta por 60 días no requerirán de visa, la figura de “visa de tránsito” y el reconocimiento de la condición migratoria de “persona en tránsito”.	1er. Ordinario, 22/11/2018	Retirada 12/02/2019
CATEGORÍA ANALÍTICA: B) SUJETO DE LOS DERECHOS Y DE LAS OBLIGACIONES			
MORENA, PAN, PRI, PVEM, MC. Senadores	Se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley Federal del Trabajo para establecer igualdad de derechos y de condiciones pactadas para personas trabajadoras del hogar, sean connacionales o sean migrantes.	1er. Ordinario, 04/12/2018	Aprobada 14/05/2019. Publicada 02/07/2019
PES. Senadores	Se reforma el art. 27 de la Ley de Migración para establecer la obligatoriedad de la Secretaría de Salud para prestar servicios a los migrantes y el trato prioritario que debe darse a migrantes en situación de vulnerabilidad, sin perjuicio de su condición migratoria.	1er. Ordinario, 04/12/2018	Pendiente. Turnada a Asuntos Fronterizos y Migratorios

Continúa ▼

Cuadro 4. Clasificación y descripción de iniciativas de ley o decreto en materia migratoria según periodo y estatus presentadas por diputados y senadores, primer año de la LXIV Legislatura del Congreso en México (continuación).

Partido	Clasificación y Descripción del decreto	Periodo	Estatus
MC. Diputados	Se adiciona una fracción al artículo 3 y se reforma y adiciona el art. 36 de la Ley de Migración para añadir la figura jurídica de "migrante mexicano en retorno" y establecer que se debe atender sus necesidades de alojamiento cuando no cuenten con ningún apoyo para cubrirías.	1er. Ordinario, 06/12/2018	Retirada 12/02/2019
PT. Diputados	Se reforman los artículos 2, 4, 11, 29, 73, 107, 109, 112 y se adicionan los artículos 3, 29 y 107 de la Ley de Migración, para reemplazar el término "menores de edad" por el de "niños, niñas y adolescentes" en el único artículo en que el primer término aparece en el artículo 2) como sujeto del derecho de alojamiento durante su estancia en el país, sea este acompañada o no.	1er. Receso, 18/12/2018	Pendiente. Turnada a Comisión Asuntos Migratorios
MORENA. Senadores	Se reforma al art. 20 de la Ley de Nacionalidad para hacer expedito el trámite de naturalización niños y niñas cuando migren por causa de conflicto social y cuando su seguridad integral no esté plenamente garantizada en su país de origen.	2do. Ordinario, 07/02/2019	Pendiente. Turnada a Comisión Puntos Constitucionales
MORENA. Senadores	Se reforman y adicionan los artículos 3, 8 y 132 de la Ley de Migración para añadir que el servicio público y privado de educación básica sea prestado indistintamente de la edad del migrante.	2do. Ordinario, 19/02/2019	Pendiente. Turnada a Comisión Asuntos Fronterizos y Migratorios
PRI. Diputados	Se adicionan los artículos 13 bis, 13 ter, 13 quater, 13 quintus, 13 sextus y 13 séptimus de la Ley de Migración, para añadir como sujetos habilitados ("que tienen legitimación para solicitar" (sic), niña o niño, padres, tutores, acompañantes, defensores de derechos humanos, parientes consanguíneos y de las Procuradurías de niñas, niños y adolescentes) para solicitar la reunión de las familias, atendiendo al principio de unidad familiar establecido.	2do. Ordinario, 30/04/2019	Pendiente. Turnada a Comisión Asuntos Migratorios
PRD. Diputados	Se reforman el art. 1, la fracción I del art. 6 y el primer párrafo del art. 16, se reforman y adicionan las fracciones VI y VII del art. 15, se deroga el segundo párrafo del art. 16, se adicionan con un segundo párrafo el art. 10 y los artículos 14 bis y 16 bis de la Ley de Defensoría Pública para establecer que el servicio de defensoría pública asignará un asesor jurídico sin requerir estudios socioeconómicos y con la sola solicitud expresa del migrante, para prestarle ese servicio de manera inmediata, preferente y gratuita, con independencia de la condición migratoria, adicional al que el Instituto Nacional de Migración le asigne de manera permanente.	2do Receso, 03/07/2019	Pendiente. Turnada a Comisión de Justicia

Continúa ▼

Cuadro 4. Clasificación y descripción de iniciativas de ley o decreto en materia migratoria según periodo y estatus presentadas por diputados y senadores, primer año de la LXIV Legislatura del Congreso en México (continuación).

Partido	Clasificación y Descripción del decreto	Periodo	Estatus
CATEGORÍA ANALÍTICA: C) INSTRUMENTACIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA			
MC. Senadores	Se adiciona una fracción XXII del art. 1 bis y un cuarto párrafo al art. 12 de la Ley del Servicio Exterior Mexicano, para establecer un órgano consultivo ciudadano encargado de vigilar y evaluar los programas, la aplicación presupuestaria e instrumentación en las representaciones consulares.	1er. Ordinario, 25/10/2018	Pendiente. Turnada a Comisión Relaciones Exteriores
MC. Diputados	Se adicionan con un párrafo el art. 26, con una fracción XII el art. 28 y con un art. 42 bis la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para crear una Secretaría de Estado ("Secretaría del Migrante") encargada de "participar en el ámbito de su competencia en la formulación y dirección de la política migratoria que corresponde a la Secretaría de Gobernación".	1er. Ordinario, 15/11/2018	Retirada 30/04/2019
PAN. Diputados	Se reforma la fracción II del art. 31 de la Ley General de Desarrollo Social para establecer estimulos fiscales a quienes promuevan actividades productivas en comunidades "con mayor expulsión de población migrante".	1er. Ordinario, 06/12/2018	Retirada 23/04/2019
PRI. Diputados	Se adiciona con un inciso g) la fracción III del art. 37 de la Ley de Migración para que no sea requerida visa a extranjeros que sean nacionales de países de la región América Central.	1er. Ordinario, 06/12/2018	Retirada 12/02/2019
MORENA, Diputados	Se reforma el art. 18-A de la Ley federal de Derechos para incrementar los recursos destinados al INM recaudados por derechos cobrados a visitantes sin permiso para realizar actividades remuneradas. Nota: Fue dictaminada junto con una iniciativa del Ejecutivo.	1er. Ordinario, 11/12/2018	Aprobado 17/10/2019 Publicado 09/12/2019
CATEGORÍA ANALÍTICA: C) INSTRUMENTACIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA			
PT. Diputados	Se reforman el inciso a) de la fracción II del art. 11 y el primer párrafo del art. 12 de la Ley Federal de Derechos para anular la exención de pago de derechos para extranjeros que ingresen vía terrestre al país y sin permiso para realizar actividades remuneradas, cuando la estancia no exceda de 7 días y para elevar la cuota por la prestación de servicios migratorios en aeropuertos.	1er. Ordinario, 06/12/2018	Pendiente. Turnada a Comisión Hacienda y Crédito Público
PT. Diputados	Se reforma el último párrafo del art. 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para impedir que sean reducidos los recursos presupuestarios e inversiones dirigidas a los programas institucionales de atención a migrantes.	1er. Receso, 09/01/2019	Retirada 02/04/2019
PAN. Senadores	Se expide la Ley de Presupuesto General de la Nación, Eficiencia en el Gasto Público y Austeridad Republicana (nueva ley), en cuyo art. 45 fracción w se establece la previsión de gasto para la atención al fenómeno migratorio.	2do. Ordinario, 07/02/2019.	Pendiente. Turnada a Comisión Hacienda y Crédito Público

Continúa ▼

Cuadro 4. Clasificación y descripción de Iniciativas de ley o decreto en materia migratoria según periodo y estatus presentadas por diputados y senadores, primer año de la LXIV Legislatura del Congreso en México (continuación).

Partido	Clasificación y Descripción del decreto	Periodo	Estatus
PAN. Senadores	Se reforma el último párrafo del art. 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para impedir que sean reducidos los recursos presupuestarios e inversiones dirigidas a los programas institucionales de atención a migrantes.	2do. Ordinario, 12/02/2019	Pendiente. Turnada a Comisión Hacienda y Crédito Público
MORENA. Diputados	Se adicionan con las fracciones VI, VII y VIII el art. 20, con una fracción V el art. 27 y con una fracción IV el art. 29 y se reforman la fracción I del art. 29 y la fracción I del art. 112 de la Ley de Migración para añadir tres atribuciones del INM: "generar un control de registro" de migrantes mexicanos en retorno, si estos carecen de documentación se facilitará la comunicación con familiares; establecer un "mecanismo que reconozca y respete los derechos del migrante mexicano al brindarle los servicios de estancia, salud, apoyo de transporte a su lugar de origen o destino" se adiciona el art. 24. bis de la Ley de Migración para establecer la capacitación obligatoria de autoridades competentes respecto a la atención de niños, niñas y adolescentes sin perjuicio de su condición migratoria.	2do. Ordinario, 21/02/2019	Pendiente. Turnada a Comisión Asuntos Migratorios
MORENA. Diputados	Se adiciona el art. 24. bis de la Ley de Migración para establecer la capacitación obligatoria de autoridades competentes respecto a la atención de niños, niñas y adolescentes sin perjuicio de su condición migratoria.	2do. Ordinario, 28/02/2019	Pendiente. Turnada a Comisión Asuntos Migratorios
MORENA. Senadores	Se reforman y adicionan los artículos 68 y 11 de la Ley de Migración para reducir los plazos de la presentación, estancia y el reconocimiento de la condición migratoria.	2do. Ordinario, 29/04/2019	Pendiente. Turnada a Asuntos Fronterizos y Migratorios
MORENA. Diputados	Se reforma la fracción III del art. 52 de la Ley de Migración para ampliar el plazo autorizado para la estancia en territorio nacional de extranjeros y connacionales en la modalidad de "Visitante Regional".	2do. Ordinario, 30/04/2019	Pendiente. Turnada a Comisión Asuntos Migratorios
PAN. Diputados	Se reforma el art. 81 y se adiciona con una fracción X el art. 84 y con un párrafo segundo el art. 85 de la Ley General de Población y se reforma la fracción VII del art. 3 de la Ley de Nacionalidad para que mexicanos repatriados sean asistidos en la obtención de "documento provisional exclusivamente de identidad".	2do. Ordinario, 30/04/2019	Pendiente. Turnada a Comisión de Gobierno y Población
MORENA. Diputados	Se expide Decreto por el que se crea la Medalla de Honor al Mérito Migrante, para distinguir a mexicanos que contribuyan a la defensa de los derechos humanos de los migrantes mexicanos.	2do. Receso, 22/05/2019	Pendiente. Turnada a Comisión Asuntos Migratorios

Continúa ▼

Cuadro 4. Clasificación y descripción de iniciativas de ley o decreto en materia migratoria según periodo y estatus presentadas por diputados y senadores, primer año de la LXIV Legislatura del Congreso en México (continuación).

Partido	Clasificación y Descripción del decreto	Periodo	Estatus
PRD. Senadores	Se adicionan las fracciones XXIII y XXIV del art. 3, la fracción VIII del art. 18, la fracción X del art. 20 y con un capítulo VI bis la Ley de Migración para que el Instituto Nacional de Migración establezca un registro de control acerca de personas migrantes detenidas y presentadas a estación migratoria.	2do. Receso, 12/06/2019	Pendiente. Turnada a Comisión Asuntos Fronterizos y Migratorios
MORENA. Senadores	Se reforman los primeros párrafos de los artículos 44, 46 y 63 y se adicionan los artículos 63 bis, 63 ter, 63 quater, y 63 quintus, para obligar a prestadores de servicio de transporte terrestre para verificar que los pasajeros extranjeros cuenten con documentación válida vigente para internarse en territorio nacional y para informar al INM acerca de ello.	2do. Receso, 26/06/2019	Pendiente. Turnada a Comisión Asuntos Fronterizos y Migratorios
PT. Diputados	Se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de Migración para armonizar con la Ley de Guardia Nacional respecto de funciones y tareas policíacas de apoyo al control migratorio; el registro inmediato de detenciones realizadas por la autoridad migratoria; y cambiar la unidad de medida para determinar las sanciones de servidores públicos.	2do Receso, 26/06/2019	Pendiente. Turnada a Comisión Asuntos Migratorios
CATEGORÍA ANALÍTICA: C) INSTRUMENTACIÓN DE LA POLÍTICA MIGRATORIA			
PAN. Diputados	Se reforma el art. 25 y se adiciona con un art. 46 bis la Ley de Coordinación Fiscal para crear el “Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Entidades con Alto y Muy Alto Índice de Intensidad Migratoria y Entidades Fronterizas” destinado a programas de atención a mexicanos retornados y a promover el desarrollo de comunidades con mayor índice de migración.	2do. Receso, 10/07/2019	Pendiente. Turnada a Comisión Hacienda y Crédito Público
PAN. Diputados	Se reforma el art. 4 y se adiciona con un art. 30 bis la Ley de Migración para establecer que las autoridades estatales y municipales se coordinarán, mediante convenio de colaboración, con todas las autoridades federales migratorias para proteger los derechos humanos de los migrantes dentro de su jurisdicción, así como programas locales de apoyo y atención integral, difusión de cultura de protección de derechos e incorporar organizaciones civiles en los convenios.	2do. Receso, 10/07/2019	Pendiente. Turnada a Comisión Asuntos Migratorios
PAN. Diputados	Se adiciona con un art. 2 bis de la Ley de Migración y se adiciona con una fracción IX el art. 25 y con un art. 48 bis la Ley de Coordinación Fiscal; para establecer la obligatoriedad de asignar recursos al Fondo de Apoyo a Migrantes a través de un fideicomiso público, cuyo Comité Técnico publicará en el Diario Oficial de la Federación reglas de operación, criterios presupuestarios para el ejercicio, procedimientos y requisitos para acceder a los recursos, informes de rendición de cuentas de los recursos otorgados y ejercidos.	2do. Receso, 24/07/2019	Pendiente. Turnada a Comisión Asuntos Migratorios.

Continúa ▼

Cuadro 4. Clasificación y descripción de iniciativas de ley o decreto en materia migratoria según periodo y estatus presentadas por diputados y senadores, primer año de la LXIV Legislatura del Congreso en México (continuación).

Partido	Clasificación y Descripción del decreto	Periodo	Estatus
PAN. Diputados	Se reforma el art. 6 y el Capítulo XXIV y se adicionan con un artículo 128, 129 y 130 la Ley de Premios, Estímulos y Reconcompensas Civiles para establecer el Premio Nacional de Atención y Protección al Migrante, en reconocimiento a la labor de activistas y defensores de derechos humanos de migrantes.	2do. Receso, 21/08/2019	Pendiente. Turnada a Comisión Gubernamental y Población
CATEGORÍA ANALÍTICA: D) ENFOQUE DE LA POLÍTICA MIGRATORIA			
MC. Diputados	Se reforma el art. 2 de la Ley de Migración para integrar la perspectiva de género a los principios que rigen la política migratoria.	2do. Ordinario, 12/02/2019	Pendiente. Turnada a Comisión Asuntos Migratorios
MORENA. Senadores	Se reforma el art. 1 de la Ley de Migración para integrar el enfoque de seguridad humana como otra de las justificaciones del objeto de la ley.	2do. Ordinario, 29/04/2019	Aprobada 05/11/2019
MORENA. Diputados	Se reforman los párrafos V y VIII del art. 2 y el párrafo II del art. 66, se adiciona con una fracción II el artículo 21 de la Ley de Migración reemplaza la actual denominación del principio "Enfoque integral" por "Enfoque Integral de Seguridad Humana" y modifica su contenido, añade la atribución de la Secretaría de Relaciones Exteriores para "promover la suscripción de instrumentos internacionales que impulsen el desarrollo regional para la atención de las causas estructurales de la migración".	2do. Ordinario, 30/04/2019	Retirada 24/09/2019.
PT. Senadores	Se adiciona con un VIII párrafo el art. 2, se reforman las fracciones I y III del art. 18; se adiciona con un primer párrafo el art. 36 y con un párrafo cuatro, quinto y sexto de la fracción IV del art. 36 de la Ley de Migración para añadir un "principio de reciprocidad internacional" a aquellos que rigen la política migratoria; ampliar plazos y hacer expeditos los trámites de autenticación de documentos de identidad de los migrantes presentados.	2do. Receso, 22/05/2019	Pendiente. Turnada a Asuntos Fronterizos y Migratorios
MORENA. Diputados	Se reforman los artículos 2, 22, 27, fracción I, y 28, fracción I, y se adiciona con las fracciones XIII bis y XVII bis el artículo 3 de la Ley de Migración con el objeto de integrar la política migratoria como parte de la política de movilidad humana y los principios de "interculturalidad", "enfoque pangubernamental" y "enfoque pansocial" a aquellos que deben regir la política migratoria.	2do. Receso, 21/08/2019	Pendiente. Turnada a Comisión Asuntos Migratorios

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (INFOPAL) de la Cámara de Diputados y de Información Parlamentaria de la Cámara de Senadores, México [http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo_LXIV.html] [<https://infosen.senado.gob.mx/infosen64/index.php?c=Legislatura64&a=iniciativas>].

Cuadro 5. Clasificación de proposiciones con punto de acuerdo, presentadas por diputados y senadores, por rubro temático, partido y estatus (*), primer año de la LXIV Legislatura del Congreso en México

Partido	MORENA			PES			PT			PAN			PRD			MC			PRI			PVEM			TOTAL				
	A	N	P	A	N	P	A	N	P	A	N	P	A	N	P	A	N	P	A	N	P	A	N	P	Diputados	Senadores			
Procedimientos regulatorios migratorios	4	1	2	1																					5	3	2	8	2
Protección de extranjeros inmigrantes en tránsito	6	1								1	3	2	2	2	1							1			10	7	3	17	3
Protección de mexicanos emigrantes deportados	2												1						1			1	3	1				4	1
Recursos y programas de re-insercción social y productiva de migrantes										1	1	1	3	2	1							2	1	1	7	7	3	17	4
Transparencia gubernamental y rendición de cuentas	5	2	1	1	1		3	1		4	1	1	3	2	1				1	1	3	2	1	2	14	12	6	21	11
Fomento del desarrollo regional	1			1			1																		2	1	1	4	0
Pronunciamientos institucionales	4	4	1				1												1						6	6	2	7	7
Colaboración de Orgs. Civiles										1															0	0	1	0	1
TOTALES	19	11	4	3	7	4	1	4	1	11	6	2	2	9	6	4	4	4	5	4	4	45	39	19	78	29			

A: Aprobada; N: Dictamen en negativo y desechada; P: Pendiente de dictamen; DIP: Diputado; SEN: Senador.

(*) No se incluyen las proposiciones que fueron retiradas.

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos del Servicio de Información para la Estadística Parlamentaria (IN-FOPAL) de la Cámara de Diputados y de Información Parlamentaria de la Cámara de Senadores, México [http://www.diputados.gob.mx/sistema_legislativo_LXIV.html] [<https://infosen.senado.gob.mx/infosen64/index.php?c=Legislatura64&a=proposiciones>].

Referencias

- Bobes, Cecilia. 2012. El transnacionalismo como enfoque. Una reflexión para construir un modelo analítico. En Cecilia Bobes (ed.), *Debates sobre transnacionalismo*. México: FLACSO, 9-23.
- Bobes, Cecilia y Pardo, Ana. 2016. *Política migratoria en México: legislación, imaginarios y actores*. México: FLACSO.
- Castles, Stephen. 2004. The factors that make and unmake migration policies. *International Migration Review*, 38(3): 852-884.
- Coraza, Enrique. 2020. ¿De qué hablamos cuando nos referimos a las movilizaciones forzadas?: una reflexión desde la realidad latinoamericana. *Revista de Estudios Políticos*, 57.
- Domenech, Eduardo. 2013. 'Las migraciones son como el agua': hacia la instauración de políticas de 'control con rostro humano'. *Polis*, 12(35): 119-142.
- Faist, Thomas. 2000. *The volume and dynamics of international migration and transnational social spaces*. Oxford: Oxford University Press.
- Fernández de la Reguera, Alethia. 2019. ¿Qué sucedió una vez que la primera caravana migrante salió de Chiapas? En *Caravanas migrantes: las respuestas de México*. México: UNAM, 33-42.
- Frelick, Bill, Kysel, Ian y Podkul, Jennifer. 2016. The impact of externalization of migration controls on the rights of asylum seekers and other migrants. *Journal on Migration and Human Security*, 4(4): 190-220.
- Gandini, Lucia. 2019. Las 'oleadas' de las caravanas migrantes y las cambiantes respuestas gubernamentales. Retos para la política migratoria. En *Caravanas migrantes: las respuestas de México*, México: UNAM, 23-31.
- Izcara, Simón. 2015. Los transmigrantes centroamericanos en México. *Latin American Research Review*, 50(4): 49-68.
- Martínez, José y Ortega, Adriana. 2015. Internalización de normas internacionales en materia de derechos de migrantes. El caso de Chiapas. *Norteamérica*, 10(1): 191-213.
- Massey, Douglas, Durand, Jorge y Malone, Nolan. 2009. *Detrás de la trama. Políticas migratorias entre México y Estados Unidos*. Zacatecas, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Meckling, Jonas, y Nahm, Jonas. 2018. The power of process: state capacity and climate policy. *Governance*, 31(4): 1-17.
- Mirra, Alessio. 2018. Las fronteras del siglo XXI. La externalización y la desnaturalización de los espacios de transición. *Iberoamérica Social*, IX: 111-130.
- Narváez, Julio César. 2019. Hasta topar con pared. Historia reciente de la migración en tránsito por México. En *Caravanas migrantes: las respuestas de México*. México: UNAM, 11-21.
- Ortega, Elisa. 2020. ¿México como tercer país (in)seguro? El asilo como derecho

- humano en disputa*. México: UNAM.
- Ortega, Elisa y Pérez, Montserrat. 2020. *Migración forzada, derechos humanos y niñez*. México: UNAM.
- Piché, Victor y Dutreuilh, Catriona. 2013. Contemporary theories as reflected in their founding texts. *Population*, 68(1): 141-164.
- Podkul, Jennifer y Kysel, Ian. 2015. *Interdiction, border externalization, and the protection of the human rights of migrants. Working paper*. Human Rights Institute of Georgetown Law.
- Sandoval Ulloa, José. 2017. *Prontuario de términos y procedimientos más usados en el trabajo parlamentario de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión*. México: Lagares.
- Secretaría de Gobernación. 2019. *Boletín mensual de estadísticas migratorias*. México: Unidad de Política Migratoria, 65.
- Thouez, Colleen y Channac, Frédérique. 2006. Shaping international migration policy: the role of regional consultative processes. *West European Politics*, 29(2): 370-387.