



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

Sociedad civil e incidencia en políticas públicas hacia la migración: un análisis en tres organizaciones en México

T E S I N A

QUE PRESENTA

Yessica Sujeey Valle Castillo

MATRICULA: 2133047848

Para acreditar el requisito del trabajo terminal
y optar al título de

LICENCIAD(O/A) EN CIENCIA POLITICA

Dr. Miguel R. González Ibarra (UAM-I)

ASESOR

**Dr. Miguel Ángel Márquez Zarate
(UNAM)**

LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, 04 de abril de 2018



Casa abierta al tiempo
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA – Unidad *Iztapalapa*
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGIA-COORDINACIÓN DE CIENCIA POLÍTICA

D I C T A M E N

Después de examinar este documento final presentado por la alumna **Yessica Sujeey Valle Castillo**, matrícula **2133047848**, con el título de *Sociedad civil e incidencia en políticas públicas hacia la migración: un análisis en tres organizaciones en México*, consideró que reúne las condiciones de forma y contenido para ser aprobado como conclusión de la Tesina o Trabajo Terminal, correspondiente a la **Licenciatura en Ciencia Política** que se imparte en esta Unidad.

Con lo cual se cubre el requisito establecido en la Licenciatura para aprobar el Seminario de Investigación III y acreditar la totalidad de los estudios que indica el Plan de Estudios vigente.

Asesor

Dr. Miguel Rodrigo González Ibarra

Lector

Dr. Miguel Ángel Márquez Zárate

Fecha: 4 de abril de 2018 Trimestre: 2018-I

Registro de Tesina: VCYS-17I

UNIDAD *Iztapalapa*

Av. Michoacán y la Purísima, Col. Vicentina, 09340, México, D. F., Tels.: 5804-4600 y 5804-4898, Tel. y Fax: [01-55] **5804-4793**

A los que ya no están de manera física, pero sí en mi mente y corazón.

A mi hermano, mi amigo y cómplice en la vida.

A los que han creído en mí, que han sido mi fuerza y mi motor, a quienes debo lo que soy, mis padres, gracias por estar ahí, por apoyarme y amarme, gracias por los silencios y aprendizajes.

Gracias por tanto.

Gracias:

Doctor Miguel R. González Ibarra, por todos sus conocimientos y aportaciones que contribuyeron en la culminación de la presente.

A Karla Meza, Gretchen Kuhner, Ana Marcela, Araceli Ávila y Laura Díaz de León por su tiempo y aportación.

Índice

Agradecimientos

Introducción

Capítulo 1. Conceptos y referencias teóricas

1.1. Estado y Gobierno.....	12
1.2. Administración Pública y Políticas públicas.....	18
1.3. Incidencia en lo político: dimensiones para el análisis.....	26
1.4. Organizaciones de la sociedad civil	33
1.5 Migración: conceptos y características	38

Capítulo 2. Política hacia la migración y desarrollo de la sociedad civil en México

2.1. México en el contexto migratorio.....	43
2.2. Política pública gubernamental hacia la migración en México.....	51
2.3. Desarrollo socio-histórico de la sociedad civil en México.....	58
2.4. De la participación ciudadana a la incidencia política.....	64

Capítulo 3. Análisis de la incidencia de organizaciones hacia la política migratoria en México.

3.1. Criterios metodológicos para la selección de las organizaciones.....	73
3.2. Sin Fronteras I.A.P	
3.2.1. Historia y objetivos.....	74
3.2.2. Estructura organizativa y recursos.....	76
3.2.3. Acciones y proyectos.....	78

3.3. Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE), A.C.	
3.3.1. Historia y objetivos.....	81
3.3.2. Estructura organizativa y recursos.....	83
3.2.3. Acciones y proyectos.....	85
3.4. Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI), A.C.	
3.4.1. Historia y objetivos.....	87
3.4.2. Estructura organizativa y recursos.....	89
3.4.3. Acciones y proyectos.....	90
3.5. El análisis de la incidencia en las organizaciones civiles hacia la migración.	
3.5.1. Acerca de su historia y objetivos.....	93
3.5.2. Sobre los recursos de las OSC.....	96
3.5.3. Impacto de la incidencia en lo público gubernamental.....	105
3.5.4. Logros y desafíos de la incidencia pública.....	111
Conclusiones y reflexiones finales.....	115
Bibliografía.....	124
Anexos.....	131

Introducción

Aunque el trabajo realizado por la sociedad civil organizada no es reciente, en los últimos años el Estado reconoce formalmente la labor y el papel activo de los ciudadanos en los asuntos públicos y de gobierno. En efecto, el llamado Estado de Bienestar y su posterior decadencia, en el marco de la llamada tercera ola de los procesos de democratización, la caída del socialismo tras el desplome del muro de Berlín, y demás procesos de globalización, trajeron consigo el despertar de muchos ciudadanos dispuestos a trabajar por un fin en un común.

México vio el “boom”, el despertar de su sociedad civil a finales de la década de los setenta y la década de los ochenta. Las Organizaciones de la Sociedad Civil (de ahora en adelante también OSC) surgen así como grupos heterogéneos pero con objetivos claros, ciudadanos que trabajen sin ánimo de lucro, con carácter apartidista, que buscan hacer de la sociedad un mejor lugar en el cual habitar, dispuestos a realizar acciones que antes se creían exclusivas de los gobernantes y funcionarios públicos pero que también reconocen en estos a sus grandes aliados.

Hace algunas décadas las organizaciones civiles eran ignoradas o peor aún reprimidas, hoy el número de ellas aumenta cada vez más no solo a nivel mundial sino también en nuestro país, en 2014 se contaba con alrededor de 27 mil organizaciones legalmente constituidas actualmente se habla de más de 38 mil, a la par de este aumento, surgen nuevos campos y frentes de acción: actividades de asistencia social, participación ciudadana, protección civil, defensa y protección de derechos humanos, promoción cultural, científica y deportiva, desarrollo integral son solo una pequeña muestra de la multiplicidad del trabajo que estas realizan.

La globalización trajo consigo también otro gran aspecto que nos ocupa en la presente investigación: la migración. Aunque la migración ha existido desde hace ya mucho tiempo, podríamos remontarnos a las migraciones que poblaron América, a los nómadas, e incluso “sedentarios” cuando los cazadores y recolectores tenían que moverse constantemente en busca de alimento. De manera más “reciente”

podemos hablar de las migraciones debido a las dictaduras militares del siglo XX. Hoy podemos hablar de una migración por causas económicas y sociales, migraciones masivas que inician en siglo XXI.

A raíz del aumento de los movimientos migratorios y el también aumento de otros problemas sociales/públicos, el Estado se ha visto rebasado, lo que le ha impedido cumplir adecuadamente su papel frente al fenómeno migratorio (hablamos de solución, protección y comprensión de dicho fenómeno).

Si a lo anterior le sumamos el hecho de que México es un lugar estratégico para la migración, al ser receptor, vía de tránsito pero también un país emisor de migrantes, (es un país de transmigrantes); y que año con año México es sede de miles de víctimas del fenómeno migratorio, pues este trae consigo violencia, delincuencia, abusos, trata de personas, desajustes en la política de los países, considerado un problema público, y que por ende exige la existencia y aplicación de políticas públicas adecuadas que ayuden a aminorar las consecuencias negativas de la migración.

Las políticas públicas son desde su definición programas gubernamentales que exigen la participación de los ciudadanos, para resolver distintas demandas que emanan de la misma sociedad, en ese sentido las Organizaciones de la Sociedad Civil se conviertan en aliados claves para el desarrollo de las políticas. En ese tenor la pregunta de investigación de este trabajo propone estudiar de qué modo se genera la participación de la sociedad civil en las decisiones y políticas públicas-gubernamentales, específicamente sobre el tema de la migración en México.

En ese sentido, la hipótesis de trabajo advierte que con el agravamiento y multiplicidad de problemas públicos en México el Estado ha visto limitado su actuar, a la par se da un incremento en el interés de la sociedad civil por ser partícipe de las decisiones públicas-gubernamentales, tal interés se ha transformado en exigencia, logrando crear nuevos mecanismos que permiten a los ciudadanos incidir de manera directa en la solución de problemas públicos, así como en los programas y marcos normativos que pretenden atacarlos.

Especialmente, en el tema de la migración, y en los casos de estudio seleccionados como evidencia (Sin Fronteras I.A.P; Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE), A.C; y el Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI), A.C., en 2017), existió una activación importante de las organizaciones para incidir a través de diferentes marcos de análisis e interpretación al problema, aunque su intervención efectiva es limitada y requiere el fortalecimiento de estrategias y herramientas más eficaces para generar debate y ocasionar efectos en la agenda y políticas públicas.

En este sentido, el objetivo principal de la investigación es conocer y analizar la incidencia de las organizaciones antes referidas en el tema migratorio, así como comparar la dirección, el avance y el futuro de la misma. Además, se intenta demostrar que la incidencia de la sociedad civil en la vida política/pública es cada vez mayor y que en dicho fenómeno ayuda a reconocer, visibilizar, y atacar el problema, y por ende a movilizar a la sociedad en pro de los migrantes.

Es importante aclarar que se eligió trabajar con organizaciones entorno al tema migratorio: 1) como una estrategia para estudiar la incidencia de la sociedad civil, al existir tantas organizaciones que emanan de ella trabajando en distintas áreas, se decidió limitar el estudio a algunas dedicadas exclusivamente a un tema en particular, la migración; 2) por ser la migración un fenómeno tan complejo y difícil de estudiar en todos sus aspectos; 3) por ser México un país estratégico para la migración; y 4) al coexistir con tantas otras problemáticas del país el fenómeno de la migración es muchas veces minimizado.

Los objetivos específicos de este trabajo son: a) Definir los aspectos básicos del fenómeno migratorio, de sociedad civil y de las organizaciones que de ella emanan, de los procesos y funcionamiento del Estado y Gobierno; b) conocer y analizar el proceso de incidencia en lo público de las Organizaciones de la Sociedad Civil; y c) definir los objetivos/metas de las OSC; comparar dichos objetivos/metas con los logros y el impacto obtenido.

Para llevar a cabo esta investigación se hizo utilizó el enfoque cualitativo a través del análisis de contenido y documental que permite recopilar información, y que combinado con el estudio de caso, y la técnica de campo (a través de la entrevista) nos permitió conocer las opiniones y el trabajo que se realiza en las Organizaciones de la Sociedad Civil seleccionadas; este acopio de testimonios permitió confrontar los aspectos teóricos con la realidad investigada. Fue también imprescindible el uso de los métodos empíricos como la observación directa durante el trabajo de campo. Por último como parte de la metodología de trabajo, se utilizó un cuestionario a fin de conocer el origen, funcionamiento, proyectos, aliados y recursos de las diferentes organizaciones.

El desarrollo de las preguntas y objetivos de este trabajo se presenta en tres capítulos y una parte final con conclusiones y reflexiones generales. El Capítulo 1, intitulado “Marco teórico para el análisis”, se divide en cinco apartados donde se desarrollan los conceptos claves que guiaran de manera teórica la presente investigación, el primer apartado ‘Estado y Gobierno’, plasma los conceptos clave que nos permitirán entender el funcionamiento básico del Estado, desde los conceptos clásicos de Rousseau o Hegel, hasta la división de poderes y otros elementos como el *Gobierno*.

El inciso sobre Administración Pública y Políticas Publicas, puntualiza no solo en estas dos definiciones, también lo hace en otras como problema público, agenda y el ciclo de las políticas. El tercer apartado ‘Incidencia en lo político: dimensiones para el análisis’ va de la mano con la restructuración de la administración pública, y la aparición de la gobernanza y la nueva gestión pública como mecanismos para lograr la incidencia de los ciudadanos en lo político, este apartado es clave para el análisis de la incidencia de las OSC. Los últimos dos apartados están dirigidos a aspectos básicos de sociedad civil, Organizaciones de la Sociedad Civil, su clasificación y marcos normativos; y migración.

Cabe subrayar que el propósito de la presente investigación no es analizar la dinámica migratoria, sino la incidencia y respuesta de la sociedad civil hacia ella, en

específico la respuesta hacia las políticas y programas que buscan atender dicho fenómeno, no obstante para poder entender y tener una visión mucho más amplia sobre las acciones de las Organizaciones de la Sociedad Civil entorno a este tema es necesario conocer algunos temas básicos sobre la migración en México.

El Capítulo 2, “Política hacia la migración y desarrollo de la sociedad civil en México”, es un recuento histórico de los acuerdos entorno a política migratoria entre México y Estados Unidos, México y Centroamérica, se presentan algunos datos de mexicanos residiendo en Estados Unidos, y de centroamericanos en tránsito o residentes en el ya mencionado país, y como es que estos procesos migratorios han ido evolucionado. Un esbozo general sobre las políticas públicas y programas implementados en México en los últimos años como el Programa Integral Frontera Sur o el Programa Especial de Migración forman parte del segundo apartado de este capítulo. El apartado tres y cuatro son de igual forma históricos, en el primero se desarrolla la historia de las organizaciones civiles desde la colonia hasta la década de los 2000; el segundo hace muestra de la trayectoria y logros (principalmente) en materia legislativa que llevaron a las OSC a poder incidir en la vida pública/política del país.

El Capítulo 3, intitulado “Análisis de la incidencia de las organizaciones hacia la política migratoria en México”, es la parte central y por ende la más exhaustiva, dividido en cinco apartados, que nos llevan desde los criterios para la elección de las organizaciones, hasta su historia, objetivos, logros y desaciertos. Tres son las organizaciones que nos ocupan: Sin Fronteras I.A.P., el Instituto para la Seguridad y la Democracia INSYDE A.C., y el Instituto para las Mujeres en la Migración IMUMI A.C. En este capítulo conoceremos el capital político, económico, organizacional y simbólico de cada una de las organizaciones; se analiza cada una de ellas en lo individual y en el quinto apartado se analizan y comparan en conjunto, este último apartado expone también los logros e incidencia pública de la sociedad civil.

La información obtenida en el capítulo número tres es producto de una serie de entrevistas realizadas durante 2017 a personal de las tres organizaciones: Sin Fronteras I.A.P., Karla Silvia Meza Soto, Subcoordinadora de Vinculación (Área de Incidencia y Vinculación); Instituto para la Seguridad y la Democracia A.C., Laura Elena Díaz de León Fernández de Castro, Directora ejecutiva y Araceli Ávila, investigadora de la Dirección de Migración y Derechos Humanos; Instituto para las Mujeres en la Migración A.C., Gretchen Kuhner, Directora y Ana Marcela Orozco González, Fortalecimiento Institucional.

También se utilizaron otras fuentes como informes institucionales, informes descriptivos, redes sociales y su aparición en otros medios de comunicación. Por último en las conclusiones y reflexiones finales se tocan (con base en lo investigado en los capítulos anteriores) los aspectos principales en los cuales se considera importante trabajar para fomentar la incidencia, así como algunas recomendaciones y logros.

Capítulo 1. Conceptos y referencias teóricas

En este capítulo se presentan las bases teóricas que sustentan este trabajo. En un primer momento, el concepto de Estado ocupará nuestra atención, ya que a través de este podemos visualizar la acción del gobierno y la administración pública, considerada el contacto directo del Estado con la ciudadanía y por consiguiente definiremos política pública, el proceso para la realización de la misma y la participación de la sociedad en ella, a través de la reciente incidencia en lo público/político, en un cuarto momento destacaremos a las Organizaciones de la Sociedad Civil, ejes central de la incidencia, por ultimo abarcaremos las partes básicas sobre el tema migratorio.

1.1 Estado y Gobierno

Definir de manera universal, y a ciencia cierta al Estado es sumamente complicado, el concepto de Estado ha evolucionado y a largo de su historia ha tenido diferentes enfoques y contextos, lo que nos lleva a la multiplicidad del mismo. Podemos hablar entonces del Estado como una especie de comunidad, el Estado vinculado a la sociedad, como producto de la misma o el Estado separado y/o contrario a la sociedad, de un Estado medieval o del Estado moderno, de un Estado autoritario o bien de uno democrático.

Si retomamos al Estado a través del *Leviatán* de Thomas Hobbes podemos entenderlo como el colectivo representado por un soberano, la multitud unida en una persona; es decir, aquel “ente” que se constituye mediante un pacto recíproco de los miembros del grupo, con el fin de que este emplee la fuerza y los medios necesarios para asegurar la paz y defensa común, así todo el poder se confiere a un hombre o asamblea de hombres que reducirá todas las voluntades a una sola voluntad.

Para John Locke el Estado es una sociedad de hombres constituida únicamente para preservar y promocionar sus bienes civiles, entendiendo por bienes civiles la

vida, la libertad, la salud, el estar libres de dolor y la posesión de cosas externas (bienes materiales).

Es importante destacar que las nociones clásicas de Estado giran en torno al llamado *Estado de Naturaleza*, es decir el origen del Estado como “hoy lo conocemos”. En el estado de naturaleza los hombres gozan de una libertad plena, de igualdad de condiciones, de plenos derechos, “es señor absoluto de su propia persona y sus bienes”.

Sin embargo al tener plena libertad y no tener límites en su actuar, se encuentra en constante peligro y conflictos para con los demás, principalmente por que cada cual tiene el derecho de tomar justicia por su propia mano; si un hombre considera que otro le ha dañado puede tomar las represalias que considere necesarias, haya existido o no el perjuicio del primero contra el segundo; entran entonces en un estado de guerra que los obligará a tomar la decisión de conformarse en un Estado civil/político (para otros sociedad civil), donde prevalecerá el progreso, la paz, las artes y la ciencia.

Para Rousseau los hombres abandonan el estado de naturaleza debido a que los obstáculos para su conservación son cada vez mayores surgiendo entonces la necesidad de formar una asociación (Estado) que proteja no solo a los hombres sino también sus bienes, pero que a su vez les permita conservar libertades, se da así el ‘contrato social’ en el cual “cada uno de nosotros pone su persona y todo su poder en común bajo la dirección suprema de la voluntad general... en nuestra condición asociada recibimos a cada miembro como una parte indivisible del todo (...) Este acto de asociación crea un cuerpo moral y colectivo. Una persona pública. Se le llama Estado cuando se le considera pasivamente (...)”.¹

Para Hegel el Estado es contrapuesto a la sociedad civil. Los individuos se preocupan cada vez más por sus intereses particulares/privados y dejan de lado al colectivo. La sociedad civil es vista entonces como el espacio predominante de los intereses privados, surgiendo la necesidad de que alguien o algo vele por el interés

¹ Rousseau, Jean-Jacques citado en Frederick Copleston, *Historia de la filosofía* Tomo VI, Barcelona, Editorial Ariel, 1974, p. 96.

colectivo, el Estado se vuelve entonces el “ente” para velar por el interés público, y que le hará contrapeso a la sociedad civil.

En esta misma línea se encuentra la concepción marxista donde el Estado difiere de la sociedad: El Estado es la forma bajo la que los individuos de una clase dominante hacen valer sus intereses comunes... la forma de intercambio condicionado por las fuerzas de producción existentes en todas las fases históricas y que a su vez las condiciona es la sociedad civil.

Desde estos autores el Estado es visto como un aparato gubernamental, administrativo y correctivo dentro de una sociedad determinada. Aunque en la concepción de Hegel el Estado es una dimensión social abstracta, y no una institución concreta. Separada del resto de la sociedad. Y en esta noción es donde conceptos como el de “autonomía” del Estado o el de “intervención” del Estado son significativos.² Para Friedrich Engels el surgimiento del Estado se da con la separación de las clases sociales, para mediar entre estas; la burocracia y el ejército se vuelven entonces en los dos elementos principales de la maquina estatal.

Con base en lo anterior es correcto referirnos a las nociones más modernas de Estado. Podemos hablar entonces de Max Weber quien considera al Estado un pacto entre la sociedad, que cuenta con la presencia de ejércitos permanentes, y se caracteriza por el crecimiento de la burocracia, el desarrollo de las finanzas públicas y una institución de gobierno.

“Una organización gobernante será llamada ‘política’ en la medida en que su existencia y orden sean continuamente salvaguardados dentro de un territorio determinado por la amenaza de la aplicación de la fuerza física por parte de un órgano administrativo. Una organización política compulsiva con operación continua sea llamada “Estado” en la medida

² Isuani, E., *Tres enfoques sobre el concepto de Estado*, Maestría en administración pública. Universidad de Buenos Aires, [<http://www.aldoisuani.com/wp-content/uploads/2011/01/Tres-Enfoques-sobre-el-concepto-de-Estado11.pdf>].

que su órgano administrativo ostente para si el monopolio legítimo de la violencia física para proteger su orden”.³

Para entender al Estado en el contexto de la presente investigación es necesario, además, retomar otras concepciones:

1. “Una comunidad de hombres fijada sobre un territorio propio y que posee una organización de la que resulta para el grupo, considerado en sus relaciones con sus miembros, una potestad superior de acción, de mando y de coerción”.⁴
2. “La unidad de orden más altamente organizada, cuyos tres elementos – nación, territorio y poder estatal- están unidos en la constitución del Estado”.⁵
3. “El Estado es sólo aquella parte del cuerpo político a la que concierne específicamente el mantenimiento de la ley, la promoción del bienestar común y el orden público y la administración de los asuntos públicos. El Estado es la parte que se especializa en los intereses del todo”.⁶
4. “El Estado es sujeto de derechos y deberes, ordenado jurídicamente (...)”.⁷
5. “(...) todas las instituciones de gobierno y administración de un país, así como los funcionarios y empleados que trabajan en ellas”.⁸

Con base en lo anterior, podemos decir que el Estado es la autoridad central, mediador entre las fuerzas de clases. Es un agente de desarrollo con funciones regulativas, redistributivas, coercitivas (poseedor del monopolio de la fuerza), pero también integradoras, puesto que para lograr el bien común necesita mantener la

³ Weber, M., (1968) citado en Ernesto A. Isuani, *op. cit.*, p. 5.

⁴ Carré de Malberg, R., *Teoría general del Estado*. México, Fondo de Cultura Económica, 1948, p.28.

⁵ Heller, H., *Teoría del Estado*. México, Fondo de Cultura Económica, 1961, p. 28.

⁶ Maritain, J. en Jiménez Castro Wilburg, *Administración Pública para el Desarrollo integral*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971, p.118.

⁷ Porrúa Pérez, F. citado en Jiménez Castro, *ibíd.*, p.117.

⁸ Sodaro, M., *Política y ciencia política: una introducción*. McGraw-Hill Interamericana de España S.L., 2010, p. 93.

cohesión social⁹ y el dialogo. El Estado debe garantizar las libertades civiles, políticas, sociales y culturales.

Al estar ordenado jurídicamente, se rige bajo leyes agrupadas en una *Constitución*, lo que hace que su poder (elemento principal del Estado) sea pluralista, es decir, que necesitara no solo de instituciones sino también de diversos órganos para poder cumplir con sus funciones. Estos órganos se materializan en el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Poder Ejecutivo es el encargado de ejecutar la legislación, de naturaleza administrativa y unipersonal¹⁰. Representa la unión política y con sus acciones debe promover el bienestar y progreso de los ciudadanos. Dentro de sus funciones podemos encontrar la seguridad nacional (por ejemplo al disponer del Ejército, para la seguridad interior y defensa exterior), relaciones diplomáticas con otros Estados, la coordinación y planificación de las acciones del Estado.

El Poder Legislativo, principalmente dedicado a la formulación de normas que regulan al Estado y a los ciudadanos, establecido como contrapeso para el Poder Ejecutivo. El Poder Legislativo es depositado en cuerpos colegiados mejor conocidos como asambleas legislativas, que en los sistemas presidenciales pueden ser unicamerales o bicamerales, y que varían según el sistema electoral. Los legisladores actúan en dualidad y esto tiende a mermar su acción, ya que por un lado son directores de la política, embestidos del poder que los ciudadanos han depositado en el Estado y por consiguiente en ellos y que estos deben retribuir, y por otro lado como miembros de un partido, por el que suelen “aplastar” el interés colectivo.

El Poder Judicial, (fundamental en el Estado de Derecho), es el encargado de hacer cumplir las leyes: responsabilidad de salvaguardar a los ciudadanos y resguardar la labor de los poderes constitucionales, aplicando las normas específicas para dar

⁹ Para Nicos Poulantzas la Iglesia, el partido político, los medios de comunicación, las asociaciones y, de un cierto modo la familia forman parte del aparato de Estado debido al aspecto ideológico que infunden en los individuos y propicia la cohesión social, cfr., Ernesto Aldo Isuani, *op. cit.*, pp. 13-14.

¹⁰ En el caso de México el presidente de los Estados Unidos Mexicanos es el jefe del Ejecutivo y por ende el jefe de Estado.

solución a disputas entre los ciudadanos o entre ciudadanos y Estado, por tal motivo debe ser independiente y autónomo, depositado en cortes judiciales o tribunales que le permitirán impartir justicia.

Frente a las instituciones y los poderes se necesitan personas capaces y especializadas, ciudadanos revestidos del poder del Estado que puedan expresar y hacer valer el interés general, surge así el Gobierno. La palabra *Estado* designa la organización política en su conjunto, formada por los diversos elementos que la constituyen, mientras que con **Gobierno** se nombra a la organización institucional en la que reside la autoridad del Estado, debe así vigilar la ejecución de las leyes y dar dirección a los asuntos de la colectividad por medio de la administración y la justicia.

En palabras de Norberto Bobbio, *Gobierno* es el “conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder”,¹¹ órganos a quienes se atribuye el ejercicio supremo de la soberanía. La soberanía es otro de los atributos claves del Estado, pues representa la capacidad de gobernar a la ciudadanía, sin la interferencia de fuerzas externas. La soberanía es el poder supremo.

El Gobierno es así un elemento más, aquel que dirige al Estado. Siendo la forma de gobierno la manera en que se constituye, distribuye y ejerce el poder público.

México es entonces una República representativa, democrática, laica y federal. República porque el poder no se concentra en un solo individuo y la jefatura del Estado no es vitalicia; representativa porque los ciudadanos no ejercen el poder, los ciudadanos facultan a otro para que los represente; democrática¹² (y aunado a lo

¹¹ Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1981, pp. 742 y 743.

¹² Robert Dahl, define el gobierno democrático como aquel que se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos. Los ciudadanos deben tener oportunidad de:

1. Formular sus preferencias
2. Manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente;
3. Recibir por parte del gobierno igualdad de trato: es decir, éste no debe hacer discriminación alguna por causas del contenido o del origen de tales preferencias. (Dahl, Robert, *La Poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 1997, pp.13-14).

anterior) porque prevé las elecciones libres, auténticas y periódicas; es federal ya que está compuesta de estados libres y soberanos, unidos en una federación.¹³

1.2 Administración pública y políticas públicas

A grandes rasgos la administración pública es considerada el Gobierno en acción; la organización y dirección para lograr los fines del Gobierno.

Administración derivada del vocablo latín *administratio* compuesto por *ad* (a) y *ministrare* (servir y cuidar), y era empleado entre los romanos para referirse al acto o función de prestar un servicio a otras personas. El centro de la palabra *administratio*, como se puede percibir, la ocupa el vocablo *ministrare* que deriva del sustantivo *minister* (el que sirve o ayuda); *minister*, a su vez deviene de *minis*, voz referida a lo menor, como contraste de *magis*, lo mayor. De este modo, el *minister* es un funcionario subordinado a la autoridad del *magister*, cuya tarea se circunscribe a la realización de funciones subalternas.¹⁴

Desde su aparición¹⁵ la administración pública ha estado envuelta en diferentes debates, por ejemplo, aquellos que hacen referencia a la dicotomía política-administración, política pública-administración, si es considerada una ciencia o un arte, vista como estudio o acción.

Sin embargo son estos debates lo que hacen más rico el estudio de la administración pública, ya que permiten al analista de la misma, verla en distintos

¹³ Amparo Casar, M., *Sistema político mexicano* 2ª edición, México, Oxford, 2015, pp. 48-112.

¹⁴ López Álvarez, F., *La administración pública y la vida económica en México*, México, Porrúa, 1956, pp. 22-23.

¹⁵ Para Omar Guerrero, la administración pública debe ser vista como producto del capitalismo, pues aquí toma su forma más pura y avanzada, puesto que el Estado Capitalista es el producto de las clases sociales y sus conflictos... Para Waldo el estudio de la administración comenzó con la civilización, con el crecimiento de la civilización se exige un aumento en la cooperación racional para compensar los bienes de la civilización con las ventajas inherentes. Véase Guerrero, O., *La administración pública del estado capitalista*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1980, y Dwight, W., *Administración Pública: La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*, México, Trillas, 1967

enfoques. En ese sentido Charles-Jean Bonnin afirma “me propuse tratar de la administración como *ciencia* por lo respectivo a los principios productores de los casos administrativos, como *arte* por cuanto la aplicación de los principios a la ejecución de las leyes y como *institución política* en el conjunto de las autoridades ejecutoras”.¹⁶

Por su parte, Dwight Waldo, definió a la administración pública de dos modos: “la administración pública es la organización y el manejo de hombres y materiales para lograr los propósitos del gobierno; la administración pública es el arte y la ciencia del manejo aplicado a los asuntos del Estado (...), es el amplio término que abraza a esas actividades colectivas diseñándoles una adecuada organización, estableciendo prioridades de trabajo y aprovechando todos los esfuerzos hacia el logro de los fines buscados”.¹⁷

Antes de continuar es necesario aclarar que existe un antes y un después en la administración pública. Antes de la década de los 80 el Estado jugaba un papel de benefactor¹⁸, el gobierno actuaba/administraba de manera hegemónica, y la sociedad se encontraba complacida, sin embargo, con la llegada de diferentes crisis económicas (la crisis del petróleo del 73 y 79, el aumento de la deuda externa), la tercera ola de la democracia y la caída del socialismo, obligaron a los Estados (es claro que este proceso no fue inmediato para todos los países) a reformar su administración ampliando su participación a sectores no gubernamentales a través de la gobernanza y la nueva gestión pública (sobre este punto hablaremos más a

¹⁶ Bonnin, C. en Rolando Barrera Zapata, *La política y la Administración pública*. México, 2012 Miguel Ángel Porrúa/UAEM, 2012, p.51.

¹⁷ Dwight, W., *Administración Pública: La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*, México, Trillas, 1967.

¹⁸ A grandes rasgos: esta nueva forma de Estado es definida regularmente como una forma de organización socioeconómica que se planteó, fundamentalmente tras la Segunda Guerra Mundial, en las naciones europeas, como respuesta hacia las necesidades de protección social y fallas de mercado (Olivares, Jorge, ‘La llamada crisis del modelo de Estado de Bienestar’, en *Miscelánea Comillas*, Vol. 68, núm. 132, Madrid, España, 2010, p.299). Con el fin de garantizar a los ciudadanos estándares mínimos de ingresos, alimentación, salud, educación, vivienda, como un derecho y no como beneficencia (Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 566).

detalle en el apartado incidencia en lo público). Para efectos de la presente nos centraremos en la “nueva administración pública”.

Una vez expuesto lo anterior podemos retomar la administración pública como la acción racional, acción correctamente calculada para la persecución de fines específicos; una especie perteneciente al género administración, cuyo género a su vez pertenece a una familia que podemos llamar *acción humana cooperativa*, la actividad humana es cooperativa si produce efectos que no existirían si la cooperación no tuviera lugar.¹⁹

Algunas ideas centrales para entender la administración:

- La administración es una institución del Estado, la administración privada lo es de la sociedad, (retomado lo anteriormente expuesto en relación a la “separación” entre el Estado y la sociedad).
- Es una estructura formal, con acción evidente y visible para los ciudadanos.
- El Estado atribuye una función a cada órgano, la administración pública es entonces la representación del Estado en la Sociedad, que
- incluye la aplicación o ejecución de leyes en casos específicos.
- Ligada al ejercicio del poder gubernamental,
- implica la identificación y definición de las relaciones sociales plasmadas en la acción gubernamental.
- Encaminada a maximizar la realización de fines públicos.
- No es igual a burocracia.

Con base en todo lo expuesto líneas arriba es válido decir que la administración pública cumple una función específica del Estado: la promoción y ejecución de la ley y resoluciones tomadas por el gobierno con base en la voluntad pública, que por ende deben velar por el bienestar de los ciudadanos. Es la encargada de adoptar los

¹⁹ Dwight, W., *op. cit.*, pp. 26-27.

medios adecuados para cada fin, de reconciliar y conjuntar intereses particulares en el interés público solo así obtendrá la legitimación de la sociedad.

Al ser la delegación del Estado en la sociedad, el ejercicio de la autoridad pública se da en su seno, por tanto se convierte en un centro de poder, asumiendo actividades coactivas. Su acción dentro de la sociedad es el vínculo entre ciudadanos y Estado, que ayudara a mantener unida a la colectividad.

Por último John M. Pfiffner y R. Vance Presthus definen la administración pública como la coordinación de los esfuerzos individuales y de grupo para realizar una política pública,²⁰ si bien no se está de acuerdo al cien por ciento con esta definición, puesto que la administración pública como ya se ha mencionado no se puede reducir a una simple cuestión de política, (pues entraríamos al debate de la dicotomía política-administración, que no es el objetivo del presente trabajo); si nos es útil para ver a la política pública como una herramienta y medio de la administración pública.

Una **política pública** es un curso de acción, presentada generalmente como un programa de acción gubernamental, que conlleva no solo la participación de autoridades públicas, sino que también incluye la participación del sector privado y de la comunidad, con el fin de resolver un problema público; es el resultado de interrelaciones entre instituciones, legisladores, organizaciones no gubernamentales e individuos.²¹

Una política pública es generalmente identificada a través de las siguientes características:

²⁰ Guerrero, O., *op. cit.*, p.48

²¹ El concepto tradicional de política pública asignaba un papel demasiado central al Estado: Por ejemplo para Ives Meny y Jean Claude es un programa de acción de una autoridad pública o el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y legitimidad gubernamental, por su parte para Salazar es entendida como el conjunto de sucesivas respuestas del Estado (o de un gobierno específico) frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas. Con la globalización y por ende las reformas en la administración públicas se ha permitido un mejor acceso a la información y el aumento de la participación ciudadana; véase Meny, Ives y Jean Claude Thoenig, *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1992.

1. Existe una participación del gobierno, cuando instituciones estatales asumen la tarea de alcanzar objetivos estimados como deseables o necesarios para la sociedad.
2. Programa. La política pública no es solo un acto concreto, necesita de otras actividades, de una estructura previa donde se establezcan los ejes de trabajo así como las intenciones del mismo.

El programa es entonces un instrumento que tiene la ambición de coordinar e integrar una política pública. Un conjunto de políticas coherentes entre si y que se refiere a una problemática particular, incluye definición de metas, estrategias y tácticas, análisis prospectivos y retrospectivos, medidas de implementación y mecanismos de evaluación.²²

3. Orientación normativa. Según Laswell, el deber ser y el ser, se encuentran inmersos en el proceso de la política pública, expresando así la necesidad de que en efecto sean públicas, pero con lleven procedimiento legales y transparentes.
4. Un factor de coerción. La actividad pública proviene de la autoridad pública que posee una legitimidad la cual le permite apoyarse en el monopolio de la fuerza, imponiendo o condicionando el acto público.
5. Participación de la ciudadanía en la definición de problemas y soluciones.
6. Y por último gira en torno al problema público.

Para poder entender qué es un problema público es importante diferenciarlo de los hechos sociales y de los problemas políticos. Los hechos sociales son inseparables de las percepciones sociales; basados en la experiencia ordinaria, situaciones vividas y empíricamente fundamentadas, sin embargo por su origen (experiencia vivida) no son suficientes para crear una movilización social y mucho menos política.

²² Cetel, (2000) citado en André Noël Roth, *Políticas Públicas. Formulación, implementación y Evaluación*. Bogotá, Aurora, 2002.

Estos hechos se vuelven un problema público hasta que los actores se movilizan y lo “plasman” en el espacio público a fin de que se haga algo para tratar tal hecho. Se vuelve entonces un tema de atención: controversia, caracterizado por componentes, la magnitud y las causas; comienza entonces la mediatización. Además el hecho social debe ser categorizado, es decir que sea direccionado hacia una acción considerada problemática, que además permitirá definir la identidad interna del problema.

El problema se vuelve político a partir del momento en que la solución que es considerada atañe al poder público.

La construcción de un problema público puede ser definida como un proceso en el cual un conjunto de actores privados y públicos interactúan a fin de imponer su representación del asunto, la interpretación que tienen de él y para orientar la dirección y los medios de acción a adoptar.

Para “construir” el problema público primero tenemos que:

- Nombrarlo para definirlo,
- Calificarlo para volverlo tangible,
- Producir una movilización de actores (portadores de la causa).

Ahora, existe hasta cierto punto un consenso en torno a la hechura de las políticas públicas, hablamos del *policy cycle*, generalmente cuatro ejes: gestación, diseño, implementación y evaluación.

1. Gestación: Es la identificación de un problema; ante una situación que es percibida como un conflicto o necesidad que preocupa a los ciudadanos; la sociedad, los partidos o sindicatos buscan atraer la atención a dicha problemática, para posteriormente poder inscribirla en la agenda²³ del sistema político (agenda setting).

²³ La Agenda es “el conjunto de problemas percibidos que necesitan un debate público, o incluso la intervención (activa) de las autoridades públicas legítimas”. Padioleau (1982) citado en André Noël,

2. Diseño: en esta etapa se da el análisis del problema, la formulación de soluciones (*policy formulation*), la formulación debe ser democrática, con participación incluyente, es decir, debe contar con fundamentos científicos, expertos en el problema (sociedad que viva y/o en su defecto conozca realmente el problema) y expertos en política pública (*policy analysis*).

Ya en la agenda de gobierno²⁴, la administración debe exponer una variedad de soluciones; expertos autorizados examinan y deciden cuál de ellas es la adecuada o simplemente deciden la no implementación.

3. Implementación: es la política pública en acción, en ella “concurren los recursos, la tecnología, la organización, la información y las capacidades; en esta etapa también se da la creación legal del programa y la capacitación del equipo que la ejecutará.

La implementación se da generalmente en manos de la burocracia/instituciones del gobierno. Pero también puede ser ejecutada a través de una organización no gubernamental o el mixto donde la organización pública y la privada trabajan de la mano.

4. Evaluación de los resultados de la política, con base en indicadores previamente establecidos; en esta etapa se modifica, continua como hasta ahora o se extingue dicha política.

El ciclo de las políticas públicas, es básicamente un punto de partida, es decir, que nos sirve para poder analizar, entender o como guía para la construcción de una política, sin embargo no es un ciclo estricto o reglamentario, por ejemplo:

- La coyuntura social-política del momento puede modificar todo lo previamente establecido acordado.

ibíd. Es el lugar de regulación política de los asuntos colectivos, “preparados” o transformados con el propósito de lograr acción pública (o una abstención). Su control provee un recurso político decisivo a quien lo detenta. Su función consiste en reducir la presión cuando crece demasiado, negociar una demanda, hacer aceptable la presión, formalizarla y lograr que se la tome en cuenta según los códigos admitidos. Existen agendas gubernamentales, según la institución, formal o informal (oculta), legítima o pública.

²⁴ La agenda de gobierno, son los asuntos y prioridades de acción de un gobierno, es el momento en que este decide si actuará o no sobre determinado asunto. Expresa la vitalidad o la flojedad de la vida pública en un sistema político dado.

- Por otro lado, no es nada sencillo que un problema logre entrar a la agenda, existen auténticos guardianes de la misma. Es importante recordar que no todos los problemas logran llamar la atención del gobierno y por lo tanto despertar la iniciativa de crear una política. Las necesidades que para cierto número de población son de vital importancia, para otros son simplemente descartadas, u olvidadas a mitad del camino.

La formación de la agenda de gobierno, evidencia la salud o enfermedad de la vida pública; permite ver quienes efectivamente definen y justifican los problemas públicos, cuáles grupos y organizaciones tiene efectivamente la fuerza de convertir las cuestiones sociales en públicas y en prioridades. La agenda también nos permitirá observar que actores políticos (gubernamentales) están dispuestos a actuar frente a las demandas, es importante no olvidar que en estos procesos siempre hay una negociación de por medio.

Algunos problemas ya están dentro de la agenda, sin embargo esto no les garantiza tener prioridad dentro de todos los puntos de la misma, por ejemplo, en esa misma línea un legislador puede abanderar dicha problemática pero si no consigue el apoyo de otros, se quedara estancado. Por otro lado no todos los temas entorno al problema entran en el programa.

En el diseño no siempre se recurre a expertos ni en política, y mucho menos en expertos del y en el problema, la no contextualización y la mala relación entre la realidad y la política pública, aunado a la mala implementación (mal manejo de recursos, mala coordinación o dirección, etc.) tiende a terminar en el fracaso de las políticas públicas.

Por último la etapa de la evaluación no siempre se da, o se da pero de una manera parcial o bien, manipulada, o llega a existir pero no es pública. Aunado a esto, en realidad las políticas rara vez se extinguen por completo (he ahí el ciclo), más bien los problemas son redefinidos según el avance o el retroceso del problema y de los resultados de la política pública, por ende las propuestas de soluciones también se modifican, pueden surgir nuevas políticas, simples cambios superficiales o un reforzamiento de las mismas.

Y es precisamente en estos puntos donde la participación de los ciudadanos se hace más que necesaria: para ayudar ha ingresar un problema a la agenda, investigando y siendo parte de los profesionales que se necesitan para el diseño de las políticas o para evaluar y reforzar el desempeño de las mismas...

1.3 Incidencia en lo político: dimensiones para el análisis

Como se mencionó previamente, para lograr que la sociedad participará en las decisiones políticas fue necesaria una reestructuración de la administración pública, que a través de la gobernanza y la nueva gestión pública, abrió los espacios de debate y los hizo (o por lo menos es el objetivo) públicos.

El termino gobernanza apareció en los años 70 sin embargo fue hasta finales de los ochenta y la década de los noventa que ambos términos (gobernanza y Nueva Gestión Pública) comenzaron a tomar fuerza.²⁵

Para la Real Academia Española la gobernanza es el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil, y el mercado de la economía.²⁶

Por su parte Renate Mayntz, señala que “se recurre a governance sobre todo para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el

²⁵ Las múltiples crisis tanto económicas como sociales a las que se está enfrentado el Estado a finales de los setenta y la década de los ochenta, cumplir con las demandas y funciones que en su papel de hegemónico o patriarca llevaba a cabo se le hacen cada vez más difíciles (recordemos que para este entonces el Estado, era un Estado benefactor), provocando además el descontento de la ciudadanía, y la aun mayor exigencia de demandas sociales, el Estado se entonces rebasado y por ende obligado a voltear a ver a la sociedad civil que no solo se está interesando en el bien público sino que también está exigiendo ser partícipe de las soluciones.

²⁶ Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, [<http://dle.rae.es/?id=JHRSmFV>].

Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado”.²⁷

La gobernanza es entonces entendida como una nueva forma en la que el Estado interactuará y dirigirá a la sociedad, dándole un punto central a la participación ciudadana. La gobernanza implica (para efectos de la presente):

- Un espacio político más amplio que el Gobierno ofrece, donde se ve obligado a escuchar a los ciudadanos, lo que conlleva a una
- mayor influencia de la sociedad en las políticas que se adoptan en su nombre.
- En palabras de Aguilar Villanueva “El derecho o la obligación de los ciudadanos a comprometerse y corresponsabilizarse con el bien de su comunidad, a constituirse en sujeto activo de la deliberación política sobre los asuntos públicos, políticas públicas, y sujeto participante”.²⁸
- Un cambio en las estructuras administrativas: nuevas formas organizativas y nuevos métodos gerenciales, asegurando economía, eficacia y eficiencia, menos centralizadas y con menos niveles jerárquicos.

Por su parte la nueva gestión pública²⁹ tiene como principal detonador a las crisis fiscales. Entendida como “los cambios deliberados en las estructuras y los procesos de las organizaciones del sector del público con el objetivo de que funcionen mejor (Pollitt y G. Bouckaert 2000:8). Lo nuevo y el cambio se ubican en la estructura y los procesos de las organizaciones públicas, en la distribución de la autoridad, la división del trabajo y el flujo de la comunicación”.³⁰

²⁷ Mayntz, R. ‘Nuevos desafíos de la teoría de Governance’, *Instituciones y Desarrollo*, núm. 7, Cataluña, [en línea] <http://www.scielo.org.mx/scieloOrg/php/reflinks.php?refpid=S0188-7742200800020000200008&lng=pt&pid=S0188-77422008000200002>

²⁸ Aguilar Villanueva, Luis. *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 44.

²⁹ El nacimiento de la NGP, entendida inicial y convencionalmente como reducción del tamaño del aparato de la función pública y eficientización de su desempeño, fue la *efficiency strategy*, que tomó forma en 1979 y cuyo primer responsable fue Sir Derek Rayner, quien lo operó desde la unidad u Oficina de Eficiencia, asignada directamente a la Oficina del primer ministro Margaret Thatcher. *Ibíd.* p. 159.

³⁰ *Ibíd.* p. 146.

La Nueva Gestión Pública implica entonces:

- a) Reformas fiscales encaminadas a reducir la intervención del Estado en la economía.
- b) Una estricta dirección financiera, que encamine a los gobiernos a rescatar y fortalecer su economía, a través de la eficiencia, y eficacia en el uso de recursos públicos, en ese mismo sentido implica
- c) Reducir el número de organismos, funcionarios públicos y programas gubernamentales que se consideren innecesarios u obsoletos dando paso al
- d) involucramiento de terceros en los contratos, se voltea la mirada a la sociedad y se encuentran agentes privados y sociales productivos, capaces de autorregularse y de resolver sus problemas, dotados además de recursos relevantes para resolver muchos de los problemas.

La distinción entre la decisión/formulación de la política y la implantación/administración de la política -entre "timonear" y "remar"- que acentúa el carácter estratégico de la alta dirección del gobierno y abre la posibilidad de que organismos privados y sociales participen en el desarrollo de las políticas públicas mediante contratos.

- e) El ciudadano será visto como un cliente, abriendo espacios de atención y de denuncia/quejas ciudadanas, de evaluación, control y descentralización de las decisiones; la legitimidad será establecida a través del dialogo.

El Estado hace así un tránsito del enfoque de asistencia privada o acción gubernamental a uno basado en las *Organizaciones de la Sociedad Civil* y sus redes como un mecanismo eficaz para combatir los problemas sociales. Las asociaciones civiles como actores con intereses, demandas, propuestas y estrategias propias.

Así con el paso de los años el espacio de participación³¹ de los ciudadanos se ha ampliado, ahora no solo lo hacen de manera superficial, han dejado de ser simples

³¹ En este sentido se entenderá a la participación como la posibilidad que personas o grupos tiene para influir, hacerse presentes, en la determinación de la agenda pública y también en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Permite una distribución más equitativa del poder y

acompañantes y se han convertido en verdaderos actores de cambios, que pueden tomar parte de las políticas a través de la incidencia.

Una vez expuestas las ventanas que abrieron paso a la participación institucionalizada, partiremos de dos definiciones:

La incidencia política o advocacy hace referencia a los intentos por influir en decisiones de elites institucionales, en todos sus niveles de acción, en función de intereses colectivos (...).³²

Incidencia política (...) influir en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos, a través de la persuasión y la presión ante autoridades estatales, organismos financieros internacionales y otras instituciones de poder.³³

Para poder incidir se debe tener claro el punto de la ley, política o programa en el que se quiere o puede incidir; al igual que las arenas o escenarios de incidencia, es decir, los ámbitos de gobierno donde se puede incidir ya sea en el aspecto territorial: municipal, estatal, nacional o internacional, o según la división de poderes: ejecutivo, legislativo y judicial.

Para incidir en políticas y programas es necesario también, contar con una serie de recursos, capacidades y estrategias, en esta sección tomaremos como punto de partida a Marcelo Leiras, quien los agrupa en cuatro grandes grupos: Capital político, capital económico, capital organizacional y capital simbólico.³⁴

una mayor visibilidad de los problemas sociales, otorgando mayor transparencia al sistema político y agiliza la consideración de los problemas sociales. pp. 61-62

³² Craig Jenkins, J. (1995), citado en González Bombal, Inés, Candelaria Garay, "Incidencia en políticas públicas y construcción de la ciudadanía", [http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/bombal__garay.pdf].

³³ McKinley, A. y Patrick Baltazar, 2005, "Manual para la facilitación de procesos de incidencia política", Centro para el Desarrollo de Actividades de Población (CEDPA) y Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), p.21.

³⁴ Es importante tener claro que esta clasificación nos ayuda para poder analizar la incidencia política, sin embargo no es una clasificación estricta, es decir, algunos elementos de capital económico bien podrían entrar en la parte de capital organizacional o viceversa, o algunos están implícitos en dos categorías.

Capital político: Conjunto de recursos que permite a las OSC imponer decisiones sobre sus miembros y articular sus estrategias con otras organizaciones, aquellos atributos más directamente asociados con la toma de decisiones dentro de la organización.³⁵

Así, contar con un sistema plural y democrático dentro de su estructura le permitirá a las organizaciones civiles mayor éxito, al existir distintos puntos de vista dentro de la estructura organizacional se pueden lograr proyectos mucho más completos, si las decisiones son tomadas por un conjunto de personas y no por la opinión de una sola, la legitimidad del grupo será mayor. En ese mismo sentido se debe tomar en cuenta quiénes participan en la toma de decisión y quién o quiénes los designo a ellos para tomar tales decisiones.

Otro componente importante es la capacidad de movilización: “la posibilidad de motivar la participación de personas que no son miembros formales de la organización en las actividades que ella organiza”. En esta misma línea se encuentra la capacidad de las organizaciones para crear alianzas ya sean con el gobierno, por ejemplo para crear proyectos, en términos de planeación conjunta. O el trabajo en red que permite dar cuenta sobre la capacidad de las OSC de trabajar en conjunto con otras para lograr un interés común.

Capital económico: Designa al conjunto de activos físicos y financieros que permiten sostener regularmente las actividades de la organización. Incluye los bienes muebles e inmuebles que son propiedad de la organización y sus recursos financieros. Podemos hablar de la forma en que se administran estos recursos y de dónde es que se obtiene.

³⁵ Leiras, M., ‘La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas: definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional’, en Acuña, Carlos y Ariana Vacchieri, comps. *La incidencia de la sociedad civil sobre las políticas públicas en la Argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI editores, 2007.

Capital organizacional: atributos que permiten a las organizaciones desempeñar sus actividades regulares de un modo eficaz (...) Un modo frecuente de estimar el capital organizacional es analizar la cantidad, el nivel de formación, y el tipo de dedicación de las personas que desempeñan las actividades centrales de la organización.

Primero, los miembros de las OSC deben contar con conocimientos metodológicos sobre incidencia política.

Segundo, deben contar con conocimientos de institucionalidad y gobierno, es decir, estar al tanto de la legislación, regulación, programas públicos, el llamado mapeo de actores (quién es quién en la institución, o qué grado de autoridad tiene (valga la redundancia) la autoridad a la que te diriges), pero también es importante identificar los procedimientos no formales para la toma de decisiones.

El manejo de información: hablamos de la calidad y veracidad, es decir las publicaciones de las OSC (si es que las hace), pero también sobre la cantidad y calidad de información con la que cuentan entorno al problema.

Por último es necesario conocer cómo se comunican con la sociedad, si hay publicaciones, se cuenta con un medio de difusión específico: páginas web, redes sociales, impresos, etc.; entra también la capacidad de comunicarse con otras asociaciones, y con las autoridades.

Capital simbólico: La imagen pública de la organización, es decir, como son percibidas ante la sociedad en general: imagen, prestigio, credibilidad y legitimidad. En ese sentido los premios y reconocimientos pueden servir para crear una buena imagen.

Muchos de los puntos anteriormente mencionados pueden potencializarse y convertirse en estrategias, a continuación se hará énfasis en ellos y se agregaran

otros, que si bien no son cien por ciento necesarias para lograr incidir, pueden marcar una gran diferencia entre el fracaso o el éxito de la incidencia:

- La movilización: es una estrategia que sirve para dos aspectos relevantes, primero puedes hacer movilización para atraer la atención de las autoridades hacia la demanda/problemática, y segundo, puedes convertir a otros ciudadanos en una base social, es decir, al dar a conocer la causa más ciudadanos se interesan en el problema, se integran a tu causa, logrando así empoderar a más ciudadanos. Se logra entonces una incidencia directa sobre los tomadores de decisión o una incidencia indirecta a través de la mediatización de un problema.
- El cabildeo es el esfuerzo "cara a cara" para persuadir a la persona; con las visitas se puede detectar fuentes de oposición o de apoyo. En el mapeo de actores es importante identificar quiénes están a favor, quiénes en contra y quiénes se encuentran en un posición neutral; identificar a personas con nombres y apellidos, y no sólo con el cargo que ocupan dentro de la institución es también un paso fundamental.
Muchas veces es necesario llegar con propuestas ya bien establecidas, claras y en un lenguaje adecuado.
- Diversidad de actores: Incorporar a la población afectada por el problema, consultar con expertos(as) en la temática (académicos, funcionarios, etc.) y con otras organizaciones de la sociedad civil con más experiencia no solo en tema en específico sino también en incidencia.
- El establecimiento de relaciones sólidas con aquellos que detentan el poder, permite aprovechar la coyuntura (el análisis de coyuntura es importante para identificar el momento exacto para poder incidir): primero para ingresar el tema a la agenda, y segundo para lograr la implementación real del programa o política o las modificaciones a lo ya establecido.
- Debe existir un aprendizaje y autoevaluación constante; aunado a la autoevaluación, están los informes de actividades que nos permitirán brindar transparencia a la sociedad en general, logrando así cierto grado de legitimidad.

- Cartas públicas: Ayuda a denunciar cuando el diálogo entre gobierno y sociedad ya no es suficiente, son posicionamientos que exhiben la realidad y pueden tener mayor repercusión por la mediatización que se les dé.
- Trabajo en red: Principalmente para potencializar el impacto; las redes pueden producir impactos positivos o negativos
- Las redes transfronterizas. Asignación de representantes de organizaciones dentro de una red mucho más amplia, es decir, redes que generalmente cuentan con un mayor alcance; es importante recalcar que debe existir constante flujo de información.

1.4 Organizaciones de la Sociedad Civil

Hemos ya hablado de incidencia incluso mencionado la palabra sociedad civil u las organizaciones que de ella emanan, pero a ¿qué nos referimos cuando hablamos de sociedad civil o de Organizaciones de la Sociedad Civil?

Si nos remontamos al uso que le daban los escritores clásicos "sociedad civil" era utilizada para referirse a la esfera de la vida privada ajena por completo al interés colectivo, vista negativamente por su falta de regulación frente al Estado.

Para otros, la sociedad civil es vista desde dos extremos, igual a la sociedad/comunidad política y quien la ve en su caso extremo. Si hablamos de los primeros es preciso señalar que “la primera versión del concepto de sociedad civil aparece en Aristóteles con el título de *politike koinonia*, sociedad/comunidad política, el término que los latinos posteriormente tradujeron como *societas civiles*”.³⁶ En ese sentido sociedad civil es sociedad política encarnada por el Estado, que representa el bien común y el interés general o como la asociación de individuos dirigidos por leyes comunes y la subordinación de todos al mando de una autoridad suprema (sociedad civil igual al concepto “clásico” de Estado).

³⁶ Aguilar, R., (2006) ‘Las Organizaciones de la Sociedad Civil en México: su evolución y principales retos’, Doctor en Ciencias Sociales, Universidad Iberoamericana, México, p. 50.

Los segundos, como Antonio Gramsci, quien apunta a la idea de “la absorción de la sociedad política en la sociedad civil”, la sociedad civil es entonces concebida como el ideal de una sociedad sin Estado destinada a surgir de la disolución del poder político.

Así algunos autores suelen agrupar a la sociedad civil como todo aquello que no es Gobierno, es decir, personas morales, físicas, organizaciones políticas, asociaciones de beneficencia, fundaciones, sindicatos, empresas, cooperativas, etc.

También se suele ubicar a la sociedad civil con el nombre de tercer sector, sin embargo esta clasificación tiene algunos puntos debatibles: el primer sector es el gobierno; el segundo sector o sector privado, gira en torno al mercado y por consiguiente es considerado un sector lucrativo; y el tercer sector, compuesto por fundaciones, instituciones operativas y voluntariados, en este punto hay quien plantea el incluir el sector privado en la sociedad civil, anteponiendo como la diferencia el hecho de los fines de lucro, es decir, el sector privado actúa en busca de ganancias, con fines de lucro, caso contrario a las OSC.

Por su parte Alberto Olvera, habla de dos componentes principales en la sociedad civil, “por un lado, el conjunto de instituciones que definen y defienden a los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos y que propician su libre asociación, la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y del mercado y la viabilidad de la intervención ciudadana en la operación misma del sistema; por otra parte, estaría el conjunto de movimientos sociales que continuamente plantean nuevos valores y demandas sociales, y que vigilan la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados”.³⁷

³⁷ Olvera, A., ‘Representaciones e ideologías de los organismos civiles en México: crítica de la selectividad y rescate del sentido de la idea de la sociedad civil’. en Jorge Cadena Roa, (coord.) *Las Organizaciones Civiles Mexicanas hoy*, México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2004, p. 25.

La sociedad civil es entonces una esfera de interacción entre el Estado, lo social y económico, tan heterogénea como ambigua, sin embargo como bien mencionan algunos autores es esta ambigüedad lo que la hace tan rica e interesante.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil, son hoy también conocidas como Organizaciones No Gubernamentales u Organizaciones Cívicas. Definidas como

“[...] la organización libre, de ciudadanos que, a partir de la identificación sobre campos específicos de la vida social, realizan acciones tendientes al bienestar colectivo, para lo cual pretenden influir en las decisiones públicas y en su normatividad. Son agrupamientos estables, organizados, con una estructura de relaciones, con reglas de funcionamiento, con objetivos relativamente estables, que tienden a profesionalizar las acciones que realizan y que, en la mayoría de los casos, cuentan con personalidad jurídica”.³⁸

que haciendo uso de recursos simbólicos y materiales, persiguen algún interés material o simbólico situándose por fuera del sistema político y sin seguir la lógica del mercado.³⁹

Una OSC es una actuación colectiva, fuera del sistema político pero no independiente del Estado y el gobierno (puesto que es facultad exclusiva del gobierno, tomar las decisiones en materia política), lo que formalmente se traduce en su carácter apartidista, no sigue la lógica de mercado debido a que su creación no obedece a la generación de ganancias, lo que les da la característica de sin fines de lucro.

- * Deben contar con un autogobierno, que les permita dirigir su estructura de la manera más eficiente y realizar sus actividades.
- * Las OSC deben tener una visión de lo público, habilidades y capacidades específicas: políticas para la negociación, técnicas y administrativas.

³⁸ Canto Chac, M., 'La disputa teórica sobre las organizaciones civiles. Un asunto político-ideológico' en Jorge Cadena Roa, *ibíd.* p. 60.

³⁹ Olvera, A., (2002), 'Democracia y sociedad civil en México: lecciones y tareas', *Comercio Exterior*, vol. 52, núm. 5., p.1.

- * Una de sus características es su acercamiento real con la causa a la que atienden, es decir, el contacto directo con los afectados que les da esa visión que al Estado le es tan lejana.

Las OSC se pueden clasificar según la actividad que desempeñen, la intención, o su figura jurídica:

- Según la actividad. *Organizaciones operativas*: aquellas que trabajan y brindan servicios directos a la población. *Organizaciones o fundaciones donantes*: aquellas que tienen patrimonio propio y que apoyan a otras organizaciones. *Organizaciones de servicios al sector* (tercer sector): que ofrecen servicios de fortalecimiento y profesionalización a otras organizaciones.⁴⁰
- La intención. *Organización comunitaria*: Si su propósito es la atención de algún problema de la colonia o barrio, que mejorara las condiciones de vida. *Organizaciones que inciden en la agenda de gobierno*: cuyo interés es el de participar e incidir en la esfera pública, influyendo en forma directa en muchos temas de la agenda. Participando por supuesto en la agenda pública para el diseño, la implementación y evaluación de las políticas públicas, así como en su mejora.
- Figura jurídica⁴¹. *Institución de Asistencia (o Beneficencia) Privada*, entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, sin propósito de lucro que, con bienes de propiedad particular ejecutan actos de asistencia social sin designar individualmente a los beneficiarios, las instituciones de asistencia privada serán fundaciones o asociaciones. *Asociación Civil*, cuando varios individuos convinieren en reunirse, de manera que no sea enteramente transitoria, para realizar un fin común que no esté prohibido por la ley y que

⁴⁰ CEMEFI, 2014, "Guía para planificar, crear y fortalecer una Organización de la Sociedad Civil", Centro Mexicano para la Filantropía, México, p.8

⁴¹ Si bien la constitución legal de las OSC no es estrictamente obligatoria, esta permitirá formalizar la relación gobierno-sociedad civil; acceder a recursos públicos y/o privados (a través de la presentación de proyectos sociales); obtención de donativos-Expedir recibos deducibles de impuestos a través de la donataria autorizada; obtener un mayor grado de credibilidad y legitimación.

no tenga carácter preponderantemente económico, constituyen una asociación; considerada persona moral, pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para realizar el objeto de su institución.

	Asociación Civil (AC)	Institución de Asistencia Privada (IAP)
Naturaleza	Ejecutan todas las actividades realizadas sin fines de lucro para el beneficio de la comunidad y que pueden ser de carácter educativo, cultural, de investigación, asistenciales, de desarrollo social, etc.	Ejecutan acciones de asistencia social, comprenden acciones de promoción, previsión, prevención, protección y rehabilitación.
	Gozan de autonomía organizativa, administrativa y operativa	La mayor parte de las actividades de asistencia social están reguladas por la Junta de Asistencia Privada Estatal (J.A.P.) que vigila y supervisa a la I.A.P.
Marco legal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 9	
	Código Fiscal de la Federación	
	Ley del Impuesto sobre la Renta (LISR) Título III	
	Código Civil de la entidad federativa que se trate	Ley de Instituciones de Asistencia Privada (en las entidades federativas donde existe)
	Ley Federal de Fomento a las Actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC)	
	Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita	
Capital	El Código Civil no dispone que se integre un capital social para su constitución	El capital requerido para su constitución depende del estado
Cuota	Las A.C. no tienen que cubrir cuotas mensuales o anuales	En algunas entidades federativas las I.A.P. deben cubrir una cuota económica para gastos de operación de la J.A.P.
Autoridad	La autoridad suprema es la Asamblea	La autoridad suprema es el Patronato, siempre con la vigilancia y supervisión de la J.A.P.
CLUNI	Pueden obtener la CLUNI (Clave Única de Inscripción)	
Donataria autorizada	Pueden tramitar recibos deducibles de Impuesto Sobre la Renta (ISR) para sus donantes	
Protección al patrimonio	No contemplado específicamente en los Códigos Civiles	Protegido por el artículo 6 de la Ley de Asistencia Privada para el Distrito Federal y similares en otras entidades
Operación	Autónoma	Supervisada por la J.A.P.

Tabla 1. Diferencias y similitudes entre una A.C y una I.A.P Fuente: *Ibíd*em p. 17

Las organizaciones pueden crear redes políticas, de apoyo o trabajo y cooperación:⁴² *policy networks*, arreglos de cooperación donde la capacidad para tomar decisiones, formular o implementar problemas es distribuida entre distintos actores tanto públicos como privados. *Issue networks*, redes de intercambio de informaciones.

Así las OSC:

- Promueven nuevos puntos de vista, que son llevados al debate público.
- Promueven la cultura política, y el civismo.
- Proponen, aportan información y cabildean.
- Investigan y producen materiales informativos
- Imparten seminarios, foros, mesas redondas, etc.
- Y por supuesto implementan, programas, proyectos y políticas públicas.
- Han dejado de ser simplemente asistencialistas y simples fuentes de apoyo, uno de los mejores ejemplos los encontramos en uno de los problemas más diversos y complejos de nuestros tiempos... la migración.

1.5 Migración: conceptos y características

La migración es entendida de manera general como el desplazamiento de una persona o conjunto de personas desde su lugar habitual de residencia a otro, para permanecer en él más o menos un tiempo, con la intención de satisfacer alguna necesidad o conseguir una determinada mejora.

La Organización Internacional para los Migrantes (OIM) tiene una percepción muy distinta de lo que es la migración (a comparación de lo arriba mencionado): término genérico que se utiliza para describir un movimiento de personas en el que se

⁴² En este punto es importante descartar los tipos de relaciones que se pueden dar entre OSC y gobierno: de *cooperación*, cuando las metas y las estrategias son similares; *confrontación* cuando metas y estrategias son divergentes, bloqueo u oposición o cambio en políticas propuestas; metas convergentes y estrategias divergentes es una relación de *complementación*, debe existir cierto grado de consenso y por último, metas divergentes y estrategias similares significan una relación de *cooptación*, ambas partes buscarán cambiar la opinión del otro para lograr metas compartidas. Rodrigo Villar en González Bombal, I. y Rodrigo Villar, *Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas*. Argentina, Libros del Zorzal, 2003, p. 18.

observa la coacción, incluyendo la amenaza a la vida y su subsistencia, bien sea por causas naturales o humanas.

Generalmente la migración se ha estudiado desde dos perspectivas, una macrosocial y una microsocia. La primera hace referencia al fenómeno migratorio como una relación económica, es decir, donde los sujetos se ven “motivados” a migrar debido a cuestiones relacionadas con el nivel de economía del país receptor, como la oferta laboral. La segunda hace referencia a ámbitos más específicos de la migración: el entorno del migrante, su personalidad, etc.

No todas las migraciones son iguales, cada una se da por diferentes motivos, en espacios y tiempos diferentes. Así podemos distinguir los siguientes “tipos” de migración:

De manera más general, migración interna y migración externa. La primera hace referencia al cambio de lugar de residencia habitual de las personas en el que el lugar de origen y el de destino se encuentran dentro del país. La segunda al cambio de lugar de residencia en el que el lugar de origen y el de destino se encuentran en países diferentes.

En este punto se hará una distinción entre inmigración, emigración y transmigración.

Inmigración. Es el movimiento o desplazamiento de una o varias personas desde el exterior de un territorio o desde el lugar de origen al interior de otro territorio o lugar de destino. La inmigración puede ser interna, al darse dentro de un espacio o territorio determinado, o externa, al salir para llegar a otro exterior.⁴³

Emigrantes, cuando estamos ante nacionales que abandonan el país y que son considerados como tales por su propia sociedad, dándose algunos casos en que se desarrollan políticas para ellos, para su protección en el extranjero o para mejorar sus condiciones cuando regresan.

⁴³ Solé C. citada en Hugo Carrasco, ‘Lo Mapuches de Chile: entre el exilio interno’ en Martin Lienhard, *Expulsados, desterrados, desplazados. Migraciones forzadas en América Latina y África.*, Madrid, Iberoamérica, 2011, p. 107-116.

Transmigración. El movimiento de personas desde un país de “origen” hacia un país receptor teniendo que atravesar otros países. Se da generalmente en condiciones inciertas y de inseguridad. Los transmigrantes se enfrentan a políticas migratorias no solo de un país. Esta “categoría” de migración afecta a más de tres países.

Si se habla de las razones por las que se migra, podemos destacar aquellas en las cuales la migración no es del todo una “elección”.

- Migración forzada. Hace referencia al hecho de huir de tu “lugar de origen”, no se habla de opción sino de una cuestión de vida o muerte. Personas generalmente perseguidas por problemas políticos, étnicos y religiosos o a causa de la delincuencia organizada.
- Desplazados internamente. Personas forzadas a huir de sus hogares para escapar del conflicto armado, la violencia, los desastres naturales o provocados, sin salir del país de origen.
- Los devueltos son considerados como el sector de la población que una vez que ha migrado regresa a su lugar de origen no por decisión propia, sino porque las autoridades del país receptor lo obligan (expulsan).

Los cambios tecnológicos, la innovación en los medios de comunicación y transporte han modificado el mercado laboral y aunque requiere trabajadores calificados, requiere también trabajadores dispuestos a realizar las tareas duras en el campo o en la construcción, es por ello que a raíz de la globalización la migración se ha acelerado, y los datos sobre la misma se han incrementado así como la posibilidad de obtenerlos.

La globalización es desde su propia definición un proceso que produce flujos interregionales y transcontinentales. “[...] Entendida como desterritorialización, occidentalización, modernización, liberalización o universalización, ha modificado

irreversiblemente los patrones de referencia y de relación entre los Estados y sus sociedades [...]”.⁴⁴

Pero “... bajo la globalización se presenta una gran contradicción, ya que mientras los flujos de mercancías y capitales se mueven sin restricciones, la migración se ve obstaculizada como no había sucedido en épocas anteriores de liberalismo económico y comercial. Esto ha dado lugar a un conjunto de patologías sociales, tales como los traficantes de migrantes y a un mercado de documentos falsificados, así como nuevas formas de financiación para los migrantes que reportan enormes ganancias a los llamados coyotes o polleros”.⁴⁵

“Respecto al fenómeno inmigratorio [...], desde un punto de vista político, se descubren dos principios institucionalizados en el sistema global: el de la soberanía nacional y el de los Derechos Universales. Ellos conforman la doble visión del inmigrante como sujeto de control (de la autoridad del Estado) y como sujeto de Derechos Humanos”.⁴⁶

Es así que algunos países fundamentan sus políticas restrictivas en la soberanía.

Con el derecho y la obligación de proteger a los ciudadanos y al territorio, los gobernantes tienen plena libertad de decidir quién puede y quien no ingresar a “sus” países. Las políticas giran en torno a cuestiones internas y externas, la capacidad e ideología de los gobiernos, de las instituciones, así como de la posición geográfica, y por lo tanto de las relaciones entre gobiernos receptores y emisores.

El fenómeno migratorio se ha querido estudiar a través de diferentes “teorías”, sin embargo y debido a lo cambiante que es el actuar y pensar humano, ninguna puede declararse como cien por ciento exacta y adecuada.

⁴⁴ Ugalde, L., (2015), ‘Globalización vs. Soberanía: gobernanza, guerra o progreso y orden mundial’, *Norteamérica*, año 10, número 2, [http://www.revistanorteamerica.unam.mx/index.php/nam/article/view/243/221]

⁴⁵ Aragonés, A., *et al.*, ‘Nuevos migrantes en la Globalización’ en Ismael García Castro, Erika Montoya Zavala, Ofelia Woo, *Migraciones globales. Población en movimiento, familias y comunidades migrantes*. México, Jorale Editores, 2010., p. 137.

⁴⁶ Sánchez, J. Martín, *Con la frontera a cuestas: Cuatro miradas sobre las migraciones internacionales.*, Sevilla, CSIC, 2003, p.29.

Para efectos de la presente investigación se retomara la “teoría institucionalista” de la migración: “Una vez comenzada la migración internacional, surgen instituciones privadas y organizaciones de voluntariado para satisfacer la demanda creada por el desequilibrio entre el gran número de personas que tratan de entrar en las capitales de los países ricos y el reducido número de visados de inmigración que el país ofrece. Este desequilibrio, y las barreras que los países del núcleo capitalista erigen para mantener a la gente fuera del territorio, provocan huecos económicos muy lucrativos para los empresarios y las instituciones dedicadas a promover los desplazamientos internacionales por provecho propio, dando lugar al mercado negro de la inmigración. Este mercado sumergido crea condiciones guiadas a la explotación y victimización, aunque también surgen organizaciones humanitarias en los países desarrollados para reforzar los derechos y mejorar el trato a los inmigrantes tanto legales como ilegales”.⁴⁷

Hoy la hechura de políticas públicas radica en la nueva conciencia de credibilidad y la mayor disposición a delegar poderes para elaborarlas, la administración pública pretende así ganar credibilidad, y hacer que el gobierno pueda legitimarse frente a los ciudadanos. En los próximos capítulos hondaremos en el camino recorrido por las OSC en México y sentaremos las bases para demostrar porque la migración es considerada un problema público destacando el papel de incidencia de las organizaciones en dicho problema.

⁴⁷ Douglas S. Massey, Joaquín Arango, *et al.*, ‘Teorías de migración internacional: una revisión y aproximación’, *Population and Development Review*, Vol.19., número 3, [<http://www.ugr.es/~redce/REDCE10/articulos/14DouglasDMassey.htm>].

Capítulo 2. Política hacia la migración y desarrollo de la sociedad civil en México

El presente capítulo se encuentra dividido en cuatro apartados, en el primero de ellos veremos un panorama general sobre la migración en México, los antecedentes sobre la misma y algunos datos que nos permitirán entender porque la migración en México es considerada un problema público; se expondrá también de manera general la relación, acuerdos o programas establecidos por México con Estados Unidos y Centroamérica en materia migratoria, posteriormente se destacarán algunos antecedentes de la legislación mexicana que llevaron a la creación de programas específicos en torno al tema migratoria, como el Programa Especial de Migración y el Programa Frontera Sur.

Los dos últimos segmentos se inclinan a un breve recuento histórico de las Organizaciones de la Sociedad Civil, y giran principalmente (más no únicamente) entorno al estudio de Rubén Aguilar, así ambos apartados se complementan entre sí, aunque pueden entenderse perfectamente de manera independiente, el último apartado se dirige a los logros y cambios (principalmente) a partir de la década de los 80 en materia legislativa que abrieron el camino a la incidencia de las OSC.

2.1 México en el contexto migratorio.

México es un lugar estratégico para la migración, es receptor, vía de tránsito pero también un país emisor de migrantes, todo esto debido a su posición geográfica, al norte, México hace frontera con Estados Unidos (México-Estados Unidos es el principal corredor migratorio del planeta), con una longitud de 3,142 km; en la parte Sur, con Guatemala y Belice que forman parte de América Central comparte una frontera de 1,250 km.⁴⁸ México es entonces un espacio de dinamismo tanto en relaciones políticas, económicas, y por supuesto, sociales.

⁴⁸ Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Nuestros vecinos*, [página web], <http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/vecinos.aspx?tema=T>

En cuanto a la migración de mexicanos en Estados Unidos podemos hacer una primera referencia al año de 1917 (aunque es evidente que existe migración de mexicanos a dicho país con anterioridad, se retoma esta fecha por la importancia en cuanto a una migración “libre” y regulada) cuando el Congreso estadounidense aprobó la Carta de Inmigración, con la cual se exento (hasta 1921) a los trabajadores agrícolas de todos los requerimientos migratorios, alrededor de 72,000 mexicanos cruzaron la frontera.

A raíz de la crisis económica mundial del '29 Estados Unidos disminuyó la demanda de mano de obra mexicana y por lo tanto aumentó el desempleo, aumentando también las hostilidades con los trabajadores mexicanos y las restricciones de ingreso a ese país; de ese modo el número de mexicanos que retornaron fue cada vez mayor. Sin embargo el gobierno mexicano mantenía una postura “despreocupada” por esta situación.⁴⁹

Para 1942 y con la Segunda Guerra Mundial en desarrollo, la migración era más que vista como un proceso negociador, debido al Programa Bracero (1942-1964), cuando EUA requería mano de obra, abría sus puertas para que los mexicanos trabajaran de manera temporal; la frontera se abrió de acuerdo a las necesidades políticas y económicas de EUA, ya que cuando la mano de obra mexicana no era ya “tan necesaria”, cesaba la entrada de los trabajadores temporales y del mismo modo se ponían en marcha las deportaciones.⁵⁰

Para fines de la década de los setenta los estadounidenses otorgaron al tema migratorio una atención particular (vieron el tema de la inmigración ilegal como el tema principal de la vecindad con México). El ingreso de mexicanos

⁴⁹ Durante muchos años y de acuerdo a la política exterior de México cuya bandera era el no intervencionismo y aunado a los beneficios (es decir, las remesas y el desahogo de desempleo que existía en el país) que representaban la emigración de mexicanos hacia Estados Unidos el país mantuvo una posición neutral en tanto a las políticas emitidas por los estadounidenses. Si bien se desarrollaron algunos programas para los emigrantes mexicanos, estos se orientaban más a aquellos que retornaban, por ejemplo, el programa encabezado por Ramón Beteta (con el cual se establecían las bases para el regreso lento pero definitivo de agricultores que habían salido del país durante la época armada) en los años treinta, el interés y los gastos eran solamente los más indispensables, aquellos que ayudarían a mantener el orden, la legitimidad del gobierno y el sentimiento nacionalista.

⁵⁰ Que cabe mencionar servían también para la legitimidad del gobierno estadounidense.

indocumentados hacia ese país era cada vez mayor (la crisis económica en la que se encontraba México era y sigue siendo la principal causa⁵¹); en ese sentido los norteamericanos aprobaron en 1986 la Ley de Control y Reforma Migratoria (IRCA), con la que el número de migrantes detenidos y muertos en el intento de cruzar la frontera aumento, pero que no significo una disminución en el número de mexicanos que cruzaban o intentaban cruzar la frontera, al contrario solo se buscaron nuevos caminos para poder ingresar a territorio estadounidense, debido también a la amnistía que otorgaba dicha ley.

Según datos recabados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) de 1911 a 1920 inmigraron a Estados Unidos de América alrededor de 219,004 mexicanos, cifra que aumento de manera exponencial de 1921 a 1930 con 459,287 esta cifra disminuyo en la década de los setentas con 422,359 mil mexicanos.

En contraste en 1953 fueron aprendidos y devueltos a México cerca de 875,000 y para 1977 fueron deportados 954,788. A pesar de ello el número de mexicanos en el país vecino siguió creciendo hasta prácticamente triplicarse de una década a otra (grafico 1).

Inmigrantes mexicanos en EUA

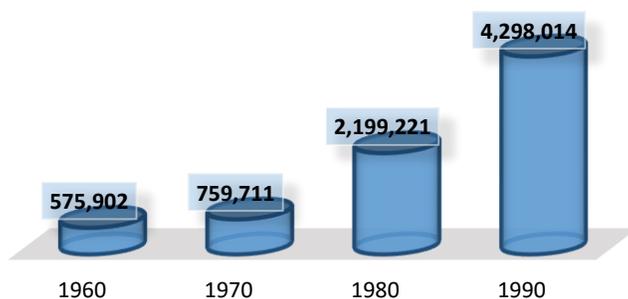


Grafico1. Elaboración propia con datos del Migration Policy Institute

⁵¹ El desempleo y la reunificación familiar son dos de los principales motivos de la inmigración mexicana.

Con el paso de los años los estadounidenses han promulgado diversas leyes o bien puesto en marcha distintos programas para “legalizar”, controlar o eliminar la gran afluencia de migrantes en su territorio:

- (1996) La Ley de Reforma sobre Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante (IIRIRA) que se enfocó en reducir la inmigración debido a un creciente sentimiento antiinmigrante en el país, para ello se aumentó el número de agentes fronterizos así como el número de delitos que podían castigarse con la deportación.
- O el más reciente, ahora suspendido (2012) programa Acción Diferida para los Llegados en la Infancia (DACA), programa que le otorga visas y permisos de trabajo temporales a inmigrantes que fueron llevados a Estados Unidos cuando eran niños, protegiéndolos temporalmente de una deportación. Cabe destacar que aunque este programa se estableció durante la administración de Barack Obama, es esta misma la que ha registrado un mayor índice de detenciones y deportados en la historia, tan solo entre 2015 y 2016 se pasó de 10 mil a 15 mil detenciones por mes (en la frontera). Los números revelan que Obama aumento en un 41% las deportaciones, comparado con el expresidente G. Bush.

En 2014, salieron del país 719 mil mexicanos de los cuales 48 de cada 100 eran jóvenes (15-29 años), y 42 adultos (30-59 años). El 86.3 % se dirigía a EUA, el 41.6% lo hacía de manera ilegal. En ese mismo año según datos de PEW RESERCH había 11.1 inmigrantes indocumentados en territorio estadounidense de los cuales 5.850 millones eran mexicanos, de El Salvador 750 mil, y 525 mil procedentes de Guatemala.

En esa misma línea y para hablar ahora de la migración centroamericana (en particular de países como Guatemala o Belice), nos remontaremos al antecedente oficialmente reconocido, en 1827 llegaron a México algunos centroamericanos que habían sido expatriados por el general Francisco Morazán.

Muchos años después, ya en el siglo XX el conflicto centroamericano,⁵² expulsó a cientos de emigrantes, que en busca de una mejor vida, solicitaron asilo en distintos países siendo México uno de los más importantes. De ese modo podemos decir que los primeros migrantes centroamericanos que llegaron a México lo hicieron a causa del exilio o bien huyendo del contexto social y político que permeaba a dicha región a lo largo del ya mencionado siglo.

México estableció también una especie de programa de trabajadores temporales, la diferencia entre los centroamericanos que venían a trabajar a México y los mexicanos que iban a trabajar a Estados Unidos, radica principalmente en que los primeros nunca se establecieron de manera formal, es decir, México y Centroamérica no firmaron un acuerdo o programa de trabajadores temporales, la decisión era casi unilateral, pues era nuestro país quien abría las puertas...

El único procedimiento al que se sometían los trabajadores centroamericanos era un trámite administrativo, con este ni el gobierno ni los empleadores asumían obligaciones, por lo tanto los centroamericanos no contaban con ningún derecho, siendo así aún más vulnerables.

Con la crisis económica, social e inestabilidad política que seguía permeando en América Latina, aunado a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los movimientos migratorios aumentarían significativamente, México estaba entonces fortaleciendo su estatus como un país expulsor, receptor y de tránsito.

⁵² Una Guerra Civil que permeaba a los países centroamericanos a causa de la gran brecha de desigualdad y condiciones de miseria, donde las reformas políticas y sociales que pretendían corregir las grandes desigualdades en la distribución de la riqueza eran abatidas por la represión, donde las libertades políticas y sindicales eran precarias, no había garantía plena de los Derechos Humanos, había abusos de poder; los regímenes de El Salvador y Guatemala prácticamente eran dictaduras y Nicaragua estaba bajo la tiranía de la dinastía familiar de los Somoza desde los años '30 (Caicedo, L., (2002), 'Las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU y su posible aplicación en el proceso de paz colombiano', Maestría en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador, pp.103-102). México adoptó una política encaminada a la pacificación de los territorios centroamericanos en conflicto, la vía fue el Grupo Contadora (El gpo. Contadora surgió para sortear los peligros que podría acarrear la crisis centroamericana, en este grupo se encontraban México, Colombia, Panamá y Venezuela). Si no se lograba la pacificación de dichos territorios el éxodo de migrantes sería cada vez más constante y el país no contaría con los instrumentos necesarios para atender dicha situación.

Los migrantes centroamericanos encontraron en México el camino para cumplir el llamado sueño americano, en este punto el tema de seguridad se empieza a vincular y tomar especial relevancia, pues de 354,000 inmigrantes centroamericanos que residían en EUA en la década de los '80 se pasó a 1, 134,000 en la década de los '90.

Inmigrantes centroamericanos en EUA

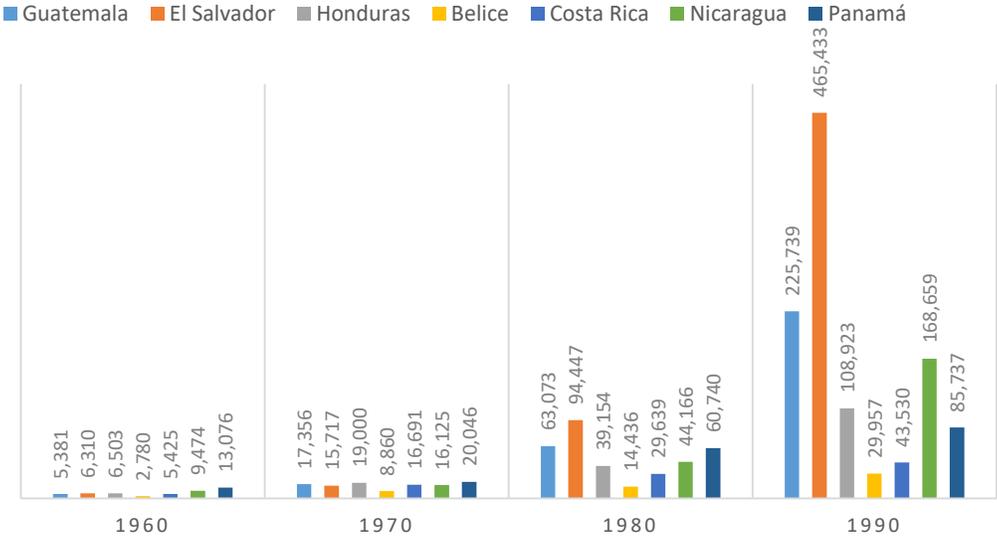


Grafico. 2 Fuente: Elaboración propia con datos del Migration Policy Institute

La violencia y la pobreza son las principales causas del éxodo de centroamericanos:

- Según datos del Banco Mundial en 2014, los países del *triángulo del norte* (Honduras, El Salvador y Guatemala) tenían un porcentaje considerable de personas que vivían con menos de 2 dólares por día: el 17% de los hondureños, el 10% de los guatemaltecos y el 3% de los salvadoreños.
- San Pedro Sula en Honduras es la capital mundial del asesinato, con una tasa de homicidios de 187 homicidios por cada 100.000 habitantes en 2013, impulsada por un aumento en la violencia de las pandillas y el narcotráfico. Para todo el país, la tasa de homicidios de Honduras fue de 90 por cada 100.000 en 2012, la más alta del mundo.

- En 2011, El Salvador ocupó el segundo lugar en términos de homicidios en América Latina. Incluso con una caída significativa en la tasa de homicidios de 70 en 2011 a 41 en 2012, El Salvador solo es superado por Honduras, Venezuela y Belice en todo el mundo.⁵³

Así año con año, decenas de miles de hombres, mujeres, niños y niñas atraviesan México sin permiso legal, como migrantes irregulares. Más de nueve de cada diez proceden de Centroamérica, sobre todo de El Salvador, Guatemala, Honduras o Nicaragua. La gran mayoría se dirige a la frontera estadounidense (grafico 3.) con la esperanza de una nueva vida lejos de la pobreza que han dejado atrás. Su viaje es uno de los más peligrosos del mundo.⁵⁴ Se enfrentan a saltantes, violadores, asesinos, extorsionadores, traficantes de personas o de órganos, se enfrentan a la bestia⁵⁵ aquella que los puede mutilar o peor aún dejar sin vida...

Países de destino de las personas en transito

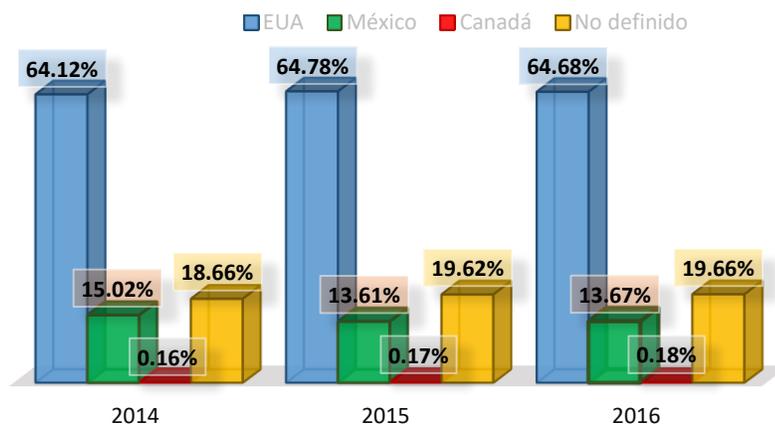


Grafico. 3 Fuente: Elaboración propia con datos de la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes (REDODEM).

⁵³ Gonzalez-Barrera A., et al., (2014), *Violence, poverty are driving children to flee Central America to U.S.*, [página web] <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/07/01/dhs-violence-poverty-is-driving-children-to-flee-central-america-to-u-s/>

⁵⁴ Amnistía Internacional, 2010, "Víctimas invisibles. Migrantes en movimiento en México", Editorial Amnistía Internacional, Madrid.

⁵⁵ El tren de la muerte conocido como la Bestia es una red de tren de mercancías que cruza México de sur a norte utilizado por los inmigrantes principalmente para atravesar el país.

Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) cada año alrededor de 400,000 centroamericanos atraviesan el país, número que ha ido en incremento con el paso de los años. A pesar de ello los acuerdos entre países como Guatemala, Belice y México han girado principalmente⁵⁶ en torno a la repatriación. El gobierno guatemalteco se ha encargado básicamente de hacer énfasis en la violación de derechos humanos de los que son víctimas sus connacionales.

Centroamericanos detenidos y devueltos en México

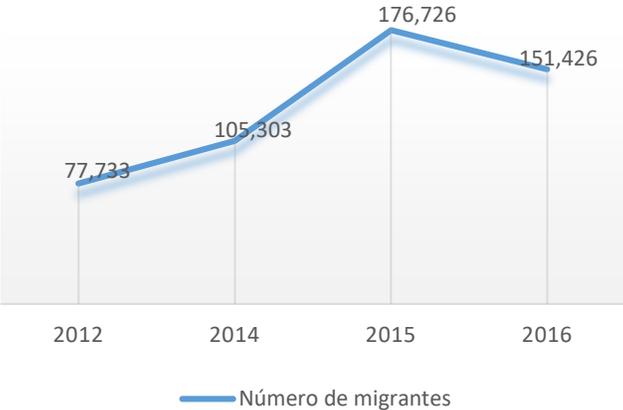


Grafico 4. Elaboración propia con datos del boletín estadístico del Instituto Nacional de Migración.

La presente nos sirve para tener una estimación del número de migrantes que transitan por nuestro país (que ven a México solo como el camino o bien como el destino. Los datos de 2016 fueron actualizados el 29/05/2017, mientras que los del 2012 el 04/11/2015.

Pero, a la par, del aumento de centroamericanos transitando por México (y por consiguiente el aumento de los mismos en Estados Unidos), se suma el hecho del aumento de mexicanos que regresan (grafico 5), lo que a su vez ha generado un aumento en el número de violaciones a los derechos humanos de los migrantes, un choque cultural para lo devueltos a México y un vacío económico generado no solo por la baja en las remesas sino también por aquellos que retornan sin una fuente

⁵⁶ En 2002 México, Guatemala y Belice crearon un mecanismo denominado Grupo de Alto Nivel sobre Seguridad Fronteriza (Gansef) cuyo propósito consistía en enfrentar el terrorismo y al crimen organizado, así como combatir los delitos vinculados con la migración.

de empleo, así la exigencia por parte de organismos internacionales, del país vecino y por supuesto de la sociedad en una política migratoria clara y efectiva (según los intereses) no se ha hecho esperar, el gobierno mexicano ha entonces implementado diversos programas que pretenden atacar las consecuencias del fenómeno migratorio...

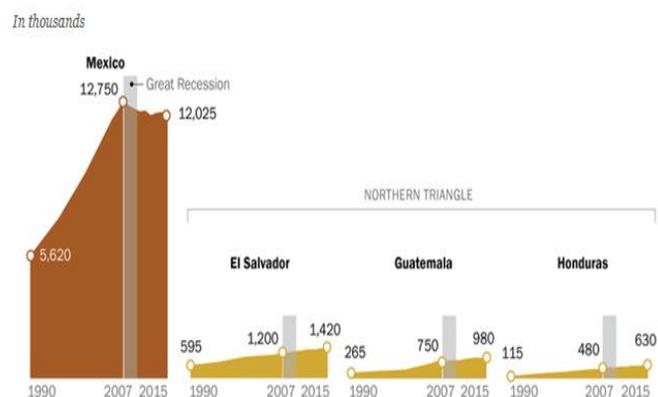


Grafico 5. Fuente Pew Research Center. *US immigrant populations from Northern Triangle rise as number from Mexico declines.*⁵⁷

2.2 Política pública gubernamental hacia la migración en México

Durante el gobierno de Porfirio Díaz en 1908 se publicó la primera Ley de inmigración, fue instaurada para atraer extranjeros que pudiesen poblar lugares deshabitados y débiles económicamente. Junto con esta ley se instauraron los primeros inspectores migratorios, quienes con apoyo de agentes auxiliares en los puertos y puntos fronterizos, se convirtieron en las autoridades facultadas para admitir, rechazar o expulsar a los extranjeros, así como para imponer penas

⁵⁷ Según cifras del 2014 vivían en EUA 11.1 millones de inmigrantes indocumentados de los cuales 5, 850,00 eran mexicanos, el siguiente en la lista era El Salvador con 750,000 y Guatemala con 525,000. En 2015 había alrededor de 12 millones de inmigrantes mexicanos (“legales e ilegales”) que vivían en los Estados Unidos en 2015, las naciones centroamericanas han crecido en importancia como fuente de inmigrantes: tanto en 2007 como en 2015, El Salvador ocupó el 5° puesto entre los países fuente, con 1,4 millones de inmigrantes, en esos mismos años Guatemala pasó del 11° al 10°, con 980,000 inmigrantes, por su parte Honduras pasó del 17° al 15° puesto, con 630,000 inmigrantes en los Estados Unidos de América.

administrativas. La ley impedía el acceso al país a todo aquel que tuviera enfermedades contagiosas, o estuvieran “lisiados”, fueran anarquistas o prostitutas.

Otra ley importante fue la promulgada (en marzo de 1926) por Plutarco Elías Calles quien aprobó la primera Ley de Migración sancionada por la Revolución. Esta contempló las dos caras del fenómeno migratorio: la entrada de extranjeros y la salida de mexicanos, se incorporaron algunas restricciones para el ingreso, como saber leer y escribir, una de los aspectos más importantes de esta ley es que se empezaron a delegar funciones a la Secretaría de Gobernación, como el impedir que algunos nacionales salieran del país o que cuando existiera escasez de trabajo en la República, prohibiera temporalmente la entrada de trabajadores de origen extranjero. Al concluir la década de 1920 fueron puestas las bases de un sistema nacional de migración.⁵⁸

El año de 1936 marca un cambio en la política poblacional al promulgarse la Ley General de Población. A través de ella se pretendía regular los asuntos migratorios, el turismo y el registro de las personas en tránsito. Se establecieron las estaciones migratorias y la Dirección General de Población a cargo de la Secretaría de Gobernación. También se abandonaba la estrategia para incrementar la población con el ingreso de extranjeros, ahora se “confiaría” en el incremento natural de la población. La Ley General de Población fue reformada por primera vez en 1947, después en 1974, y 1977 cuando la Dirección General de Población se transformó en la Dirección General de Servicios Migratorios.

En 1989 se crearon los Grupos Beta⁵⁹ de Protección a Migrantes y el Programa Paisano.

⁵⁸ Yankelevich, P. y Paola Chenillo Alazraki, (2008), ‘El Archivo Histórico del Instituto Nacional de Migración’, *Desacatos*, número 26, pp. 25-42.

[[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2008000100003&lng=es&tling=es.](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2008000100003&lng=es&tling=es)]

⁵⁹ Cuerpo de rescate que se preocupa de socorrer a los emigrantes que se encuentran en problemas debido a las complicaciones que implica el cruce de la frontera: asaltos, accidentes por las dificultades del terreno, deportaciones, denuncias por el mal trato de las autoridades estadounidenses, etc.

El Programa Paisano surge “de la necesidad de crear mecanismos que controlaran y gradualmente eliminaran los índices de maltrato, extorsión, robo, corrupción y prepotencia en que incurrían servidores públicos en contra de connacionales en su ingreso al país”, así su objetivo principal es asegurar un trato digno y apegado a la ley para quienes ingresan, transitan o salen de nuestro país, a través de las siguientes acciones:

- * Informar y difundir el cumplimiento de obligaciones y derechos.
- * Proteger su integridad física y patrimonial.
- * Sensibilizar y capacitar a servidores públicos y sociedad civil.
- * Atender y dar seguimiento a quejas y denuncias.⁶⁰

En febrero de 1990 aparece el Programa de las Comunidades Mexicanas en el Exterior (PCME o Comunidades).

“Debido a la crisis económica e inestabilidad política en América Latina y de otras regiones del mundo, se propiciaron flujos migratorios hacia México, lo cual tuvo impacto en la capacidad de los servicios migratorios, por lo que era necesario crear un órgano moderno, con técnicas y equipamiento para las acciones preventivas y operativas del control migratorio y con mayores facultades e instrumentos para reforzar el control de las fronteras; asimismo, como resultado de la estrategia de desarrollo nacional, basada en el ejercicio de la soberanía, de seguridad nacional, de apertura comercial, de fomento cultural y turismo, de defensa de los derechos de los migrantes y de atención a los mexicanos que viajaban al extranjero, en octubre de 1993, se constituyó el Instituto Nacional de Migración.”⁶¹

En México el Instituto Nacional de Migración es un órgano descentralizado de la Secretaría de Gobernación, encargado de velar por el bien de los migrantes. Tiene por objeto la ejecución, control y supervisión de los actos realizados por las

⁶⁰ Instituto Nacional de Migración, *Programa Paisano*, [página web], <https://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/programa-paisano-del-inm>

⁶¹ ASF, 2015, “Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014”, Auditoría Superior de la Federación, México.

autoridades migratorias en territorio nacional, así como la instrumentación de políticas en la materia, con base en los lineamientos que expida dicha secretaría.

En 2005 el Instituto Nacional de Migración entra a formar parte de las instancias que colaborarán en la Seguridad Nacional Mexicana; con este hecho se emprendieron acciones concretas para controlar el flujo migratorio de indocumentados por el país.

En 2008 se aprobó la reforma legislativa que despenalizó la migración irregular al derogar los artículos 119 a 124 de la Ley General de Población, así los migrantes dejaron de ser catalogados como delincuentes.

En el artículo 71 de la Ley de Migración se establece que la Secretaría de Gobernación creará grupos de protección a migrantes quienes deberán de proteger y defender sus derechos, sin importar su nacionalidad o situación migratoria. El INM cuenta con grupos como los OPI, agentes federales de migración cuyo objetivo principal es garantizar el respeto a los derechos humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes migrantes (NNA), en especial de los NO acompañados. Su misión es brindarles asistencia durante todo el proceso migratorio; además, se encargan de recibir a las y los menores que son repatriados de Estados Unidos.⁶²

El 28 de abril de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto con el que entra en vigor el Programa Especial de Migración (PEM de ahora en adelante) 2014-2018, que contribuye al logro de las cinco metas nacionales⁶³ establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y que según su propia presentación establece las bases para la articulación y colaboración de los esfuerzos de la Administración Pública Federal, con otros poderes y órdenes de gobierno, y (por supuesto con la participación de) la sociedad civil, el sector privado y la academia.

⁶² Instituto Nacional de Migración, [página web] <http://www.gob.mx/inm/que-hacemos>

⁶³ 1. México en Paz, 2. México Incluyente, 3. México con Educación de Calidad, 4. México Próspero y 5. México con responsabilidad global. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) “proyecta hacer de México una sociedad de derechos, en donde todos tengan acceso efectivo a los derechos que otorga la Constitución (...) Aquí se traza los grandes objetivos de las políticas públicas y se establece las acciones específicas para alcanzarlos”, SEGOB, ‘Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018’.

La vulnerabilidad de los migrantes en tránsito y de los connacionales que se dirigen a Estados Unidos o regresan al país repatriados o de forma voluntaria, ha provocado que esta población sea una de las principales víctimas de la delincuencia, así el PEM pretende cumplir cinco objetivos:

1. Fomentar una cultura de la legalidad, de derechos humanos y de valoración de la migración.
2. Incorporar el tema migratorio en las estrategias de desarrollo regional y local.
3. Consolidar una gestión migratoria eficaz, fundamentada en criterios de facilitación, corresponsabilidad internacional, seguridad fronteriza y seguridad humana.
4. Favorecer los procesos de integración y reintegración de los migrantes y sus familias.
5. Fortalecer el acceso a la justicia y seguridad de las personas migrantes, familiares y quienes defienden sus derechos.

El PEM es de observancia, obligatoria para la Secretaría de Gobernación y las entidades paraestatales coordinadas por la misma. Alineado a la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia,

Pretende lograr sus objetivos a través de distintas líneas de acción dentro de las que destacan:

- * La adecuación y fortalecimiento de las herramientas jurídicas, con la ayuda de modificaciones en legislaciones o marcos normativos;
- * generar mecanismos para el fortalecimiento institucional y participación corresponsable de organizaciones de sectores privado, académico, social, migrantes y sociedad civil con el fin de impulsar la valoración de la migración, y promover la no discriminación hacia las personas migrantes, en este mismo

punto se puede incluir el profesionalizar y capacitar a los servidores públicos que atienden el fenómeno migratorio.

- * Promover que el diseño y ejecución de políticas públicas consideren criterios migratorios y perspectiva de género.
- * Fortalecer medidas alternativas al alojamiento de las personas extranjeras en estaciones migratorias, en particular para personas en situación de vulnerabilidad, en esa misma línea fortalecer la presencia de organismos y organizaciones de derechos humanos en los procesos de control migratorio.
- * Formalizar y apoyar presupuestalmente a albergues, refugios, comedores y casas de medio camino que brindan atención a personas migrantes.
- * En cuanto a los mexicanos en el exterior: se hace énfasis en las remesas y el apoyo a los pequeños productores o empresarios mexicanos.

En sintonía con el Programa Especial de Migración, el 7 de julio 2014 se presentó el Programa Integral Frontera Sur del Estado mexicano cuya finalidad, consiste en: proteger a los migrantes que cruzan nuestro país... garantizando la seguridad de la región sur del país, de las vías del tren y de los migrantes, a través de tres objetivos: a) evitar que los migrantes se pongan en riesgo al usar el tren de carga, b) el desarrollo de estrategias para garantizar la seguridad y la protección de los migrantes y, c) combatir y erradicar a los grupos criminales que asedian y vulneran los derechos de los migrantes.⁶⁴

Para alcanzar los objetivos, el programa plantea acciones específicas en cuanto al monitoreo y seguridad a través de mayor patrullaje, el uso de nuevas tecnologías, tareas de inteligencia e investigación que permitan desarticular y castigar las redes de tráfico, mantenimiento e inversión en cuanto a infraestructura ferroviaria, la consolidación de vínculos entre México y los consulados de los países centroamericanos, y el fortalecimiento de las fiscalías de atención a delitos en contra

⁶⁴ Redodem, 2014, *Migrantes invisibles, violencia tangible*. Informe 2014, México.

de migrantes, así como acciones que faciliten la migración regular,⁶⁵ sin olvidar los esfuerzos conjuntos con la sociedad civil.

A pesar de que en el Programa Especial de Migración 2014-2018 se establecen diferentes líneas de acción para la protección y atención de las personas migrantes, los índices muestran que el programa no ha tenido el impacto deseado debido también a la falta de capacitación y profesionalismo por parte de las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho programa.

Según estadísticas la policía es la dependencia que más agrede a migrantes: los migrantes de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua parecen constituir la mayoría de las víctimas, en 40% de los casos fue la policía federal, 25% la municipal, y 11% la estatal. La policía judicial también participó en delitos a migrantes, aunque en un porcentaje mucho menor (1%). El delito más común perpetrado por policías fue el robo, especialmente común fue para la policía federal y las policías locales, con el 49% de los casos reportados por los migrantes.

Mientras que en el caso de las extorsiones, los elementos de la Marina y el Ejército, así como del Instituto Nacional de Migración, son quienes más violentaron a migrantes: 100% de los reportes de agresiones de marinos fue por este ilícito; 60% en el caso del ejército; y un 48% en el caso del INM.⁶⁶

Los migrantes son excluidos de la sociedad y al no contar con la protección efectiva de la ley, los migrantes irregulares que atraviesan México (hábese de connacionales o extranjeros) se ven condenados a una vida marginal, vulnerables a la explotación de las bandas delictivas y los funcionarios corruptos. Los niños y las mujeres se han convertido en los grupos más vulnerables, pues están cada vez menos exentos de ser víctimas de abuso sexual, de la trata de personas o bien del tráfico de órganos.

⁶⁵ Se hace referencia a las llamadas Tarjetas de Visitante Regional, que permite a ciudadanos guatemaltecos o beliceños visitar Chiapas, Campeche, Quintana Roo y Tabasco, con una estancia máxima de hasta 7 días en cada ingreso.

⁶⁶ Ureste M., 2015, 'Policías, autoridades que más roban a migrantes; Militares y el INM, los que más extorsionan', [en línea], *Animal Político*, [<https://www.animalpolitico.com/2015/07/policia-federal-y-local-autoridades-que-mas-roban-a-migrantes-marina-ejercito-y-el-inm-los-que-mas-extorsionan/>].

Así y tras la desconfianza en las autoridades, las Organizaciones de la Sociedad Civil se han convertido en los principales aliados, quienes apoyan moralmente, económicamente o jurídicamente.⁶⁷ Pero ¿cómo es que la sociedad civil empieza a desarrollarse y a ganar un espacio relevante y fundamental en la sociedad mexicana?

2.3 Desarrollo socio-histórico de la sociedad civil en México

La “investigación académica sobre sociedad civil en México inicio en los años ochenta del siglo XX”,⁶⁸ y más que hacer énfasis en el concepto estricto de sociedad civil, se enfocó en el estudio de las organizaciones que de ella emanan: cuántas son, dónde están, cuál es su población objetivo, quién y cómo se toman las decisiones, su ciclo de vida, el grado de influencia o incidencia, etc.

Así el desarrollo de las OSC ha sido dividido para su estudio en distintas etapas, por ejemplo Gustavo Verduzco distingue cinco: a) la era prehispánica, b) la Conquista y los inicios de la Colonia, c) el pleno establecimiento colonial español, d) México independiente; e) la reforma liberal y el Porfiriato y f) de la Revolución al México contemporáneo; por su parte Jorge Villalobos habla de tres periodo a) 1521 a 1860, b) de 1860 a 1960 y c) del 1960 hasta nuestros días.⁶⁹

En nuestro caso retomaremos (y enriqueceremos) el estudio de Rubén Aguilar quien ha dividido el desarrollo de las OSC en: a) la Colonia dividida a su vez por el reinado español en manos de los Habsburgo y el de la dinastía de los Borbón; b) el siglo XIX distinguido por dos grandes etapas, de la Independencia a las Leyes de Reforma, y de estas al fin del porfiriato; y el último período que va de la Revolución al gobierno de la Alternancia.

⁶⁷ De los migrantes centroamericanos devueltos por las autoridades mexicanas o estadounidenses en 2013, 23% manifestó haber enfrentado riesgos en México, principalmente falta de agua y alimento, insolación, caída del tren, extorsión y robo. Sólo 25% de este universo recibió asistencia en territorio nacional (sobre todo por parte de una casa de migrantes o albergue (15%), y, en menor medida, por Grupos Beta (5%).

⁶⁸ Cadena, J., citado en I. Lay Arellano, ‘El surgimiento y desarrollo de la sociedad civil en México’ en I. Santos (coord.), *Para una historia de las asociaciones en México (siglo XVIII-XX)*, México, Palabra de Clío A.C., 2014, p. 265.

⁶⁹ Aguilar, R., *op. cit.*, pp. 104-106

Las “primeras OSC” tienen su nacimiento dentro del seno religioso, la iglesia católica fue la impulsora del trabajo en favor de terceros sin fines de lucro, debido sobre todo a los recursos monetarios, humanos y territoriales con los que contaba. Desempeñó actividades entorno a la pobreza, la salud y la educación, comandadas principalmente por los misioneros.

A la par de la iglesia se fueron sumando filántropos o pequeños grupos⁷⁰ de personas con objetivos específicos. “El primer caso es el propio Hernán Cortes, con la fundación del Hospital de Jesús, (...) se encuentran también ‘la fundación del Hospital de Convalecientes y Desamparados hecho por el laico Bernardino Álvarez, en 1537; la fundación, en 1732, del Colegio de las Vizcaínas por un conjunto de laicos vascos’, (...) el Monte Pío de Animas –hoy Nacional Monte de Piedad-, establecido por Pedro Romero de Terreros en 1775”.⁷¹

El siglo XIX marca uno de los primeros obstáculos en el funcionamiento del sistema de beneficencia, con las reformas borbónicas (en específico la Real Cédula sobre Enajenación de Bienes Raíces y Cobro de Capellanías y Obras Pías en 1804), las organizaciones se descapitalizaron, teniendo un gran declive la labor asistencialista.

La primera mitad del siglo XIX se vuelve así un camino difícil para la creación y persistencia de las organizaciones, pues aunado a lo anteriormente dicho, surge el movimiento independentista, con el posterior establecimiento del imperio y su consecuente, la República...

Con la promulgación de las Leyes de Reforma, la iglesia vuelve a ver frenada su participación en el área asistencial, mientras que el gobierno comienza a ganar espacios, “en 1861 el gobierno liberal nacionalizó los bienes de la iglesia y adquirió con ellos la responsabilidad sobre la atención de las necesidades sociales”. Y aunque en esta época las ideas del liberalismo comenzaban a tomar fuerza, la beneficencia pública creció a un ritmo sumamente lento.

⁷⁰ Es importante destacar que algunos grupos fueron organizados o comandados por la iglesia; las organizaciones recibían dinero de la iglesia, la corona y/o de personas adineradas. Con la Dinastía Borbón en España se incrementaron las obras asistenciales en manos de particulares, hablamos entonces del siglo XVIII en adelante.

⁷¹ Aguilar, R., *op. cit.*, p. 111

Ya con Porfirio Díaz en el poder, las organizaciones sociales mostraron un incremento significativo, al grado que se creó la Junta de Asistencia Privada, “crecieron las loterías para la beneficencia pública, las sociedades mutualistas para el apoyo de sus miembros en necesidades de salud, desempleo, vejez e invalidez y muerte”;⁷² los filántropos de finales del siglo XIX concentran su apoyo a orfanatos, asilos o clínicas, y muchos de estos contaron con el apoyo de grandes empresarios.

Con el pasar de los años el gobierno iba adquiriendo legitimación a través de políticas de bienestar social, dirigidas principalmente a la población en situación más vulnerable, a través de educación, salud o vivienda, hablamos del proceso de construcción y posterior consolidación del Estado de Bienestar; que debido a su éxito y resultados, freno el desarrollo de la sociedad civil, al cubrir los aspectos que en su momento fueron el “campo de trabajo” prioritario para las organizaciones, estas se sentían rebasadas e impotentes ante el trabajo de las instituciones gubernamentales.

Aunado al Estado de Bienestar, el corporativismo del partido en el poder, el ahora, Partido Revolucionario Institucional, significó otro freno para el desarrollo de la sociedad civil y sus organizaciones. En ese sentido las organizaciones que surgen desde finales de los treinta hasta finales de los cincuenta, tiene sus orígenes en los movimientos sociales por la democracia y la lucha revolucionaria. El triunfo de la Revolución Cubana marca un parte fundamental del desarrollo de la sociedad civil debido a la importancia que adquiere el poder ciudadano, la toma de conciencia y por ende la mayor participación de la sociedad.

La década de los sesenta se vio marcada por el aumento de los movimientos de maestros, campesinos, médicos, telegrafistas y estudiantes, a la par crecieron las cooperativas, las organizaciones gremiales, las cajas populares, grupos culturales y las asociaciones civiles, al amparo de la legislación cardenista y como una respuesta organizada a las demandas sociales.⁷³

⁷² Verduzco, G. en Rubén Aguilar, *op. cit.*, p. 115.

⁷³ Aguilar, R., *op. cit.*, p. 123.

Para finales de la década el llamado milagro mexicano se iba desvaneciendo, el contexto mundial se caracterizaba por revueltas estudiantiles, y México se encontró así frente al ya conocido movimiento estudiantil del 68, que tras la represión provocó la aparición de diversos grupos juveniles, el aumento en la exigencia a la apertura democrática y el apoyo a la lucha campesina...

En la década de 1970 las organizaciones civiles se conciben como entidades capaces de actuar en distintos sectores, desde al campo hasta la ciudad; su objetivo, concientizar y educar a los demás ciudadanos aunado a la búsqueda de financiamiento, es importante destacar que una de las características principales de las organizaciones en esta época es la informalidad.⁷⁴

Los años 70 se inauguran entonces con un clima de descontento que lleva al recién presidente Luis Echeverría a asumir un modelo de gestión populista, que aunado al contexto mundial no tiene buenos frutos; México está en medio de una crisis económica y política, la devaluación de finales de su sexenio (1976) y el golpe contra uno de los periódicos más importantes de la época, Excélsior, vislumbran un pésimo futuro para el nuevo presidente, José López Portillo, y un futuro prometedor para la motivación a participar por parte de los ciudadanos.

Surge el Movimiento Urbano Popular (MUP) y movimientos por los derechos de las mujeres y de la comunidad homosexual. El surgimiento de las OSC empieza a ser un fenómeno relevante en los setenta. Ante esta nueva realidad, el gobierno reacciona de manera negativa; siguiendo la línea corporativa, asume la posición de ir contra cualquier instancia que no esté bajo su control.⁷⁵

En esta época los empresarios y banqueros empiezan a ganar espacios en el campo de las fundaciones, por ejemplo, Fomento Cultural Banamex, la primera fundación cultural establecida en México por una institución financiera.

Durante los años ochenta (una de las dos décadas más importantes para el desarrollo de la Sociedad Civil, por los acontecimientos que en ella se desarrollan):

⁷⁴ *Ibíd.*, pp. 227-228

⁷⁵ *Ibíd.*, pp. 128-129

la llamada década perdida sobrepasa al Estado, y las organizaciones empiezan a aumentar y diversificar sus acciones (surgen los movimientos ecologistas y la lucha feminista cobra fuerza), no solo a nivel nacional sino internacional; debido primeramente a la guerra civil que se vivió en Centroamérica, donde cientos de ciudadanos se organizaron en redes de denuncia y apoyo a los movimientos revolucionarios y a los refugiados.

Los sismos de septiembre de 1985, sacudieron no sólo edificaciones de la ciudad de México, sacudieron al gobierno y demostraron su incapacidad ante tales fenómenos, los ciudadanos se dieron cuenta del grado de poder que tenían y podían ejercer cuando se organizaban. Las organizaciones comenzaron a diseñar mecanismos para salvar vidas, retirar escombros y dar techo a los damnificados; las organizaciones ya existentes lograron fortalecerse al incluirse un mayor número de voluntariado en su estructura, aunado a las nuevas organizaciones que se formaron después de los hechos, tal es el caso de la Coordinadora Única de Damnificados (CUD) y la Asamblea de Barrios y Organizaciones Vecinales (ABOV), (de las que hablaremos más adelante).

Hasta este punto las organizaciones habían caminado de la mano de los movimientos sociales/populares, sin embargo a mitad de la década de los ochenta esta unión entra en un conflicto, las OSC no quieren ser únicamente vistas como apoyo de los movimientos; el contexto nacional pero también mundial les exige no solo ser acompañantes sino también decisoras, en ese tenor, las organizaciones comienzan a constituirse de manera más formal y regulada, aunque siguen teniendo ambigüedad, sobre todo en su estructura interna, no existen planes o programas estrictos de trabajo, se dejan guiar por “la oferta y la demanda”.

Para finales de la década la lucha de la oposición por conquistar el poder comienza a tomar mayor fuerza y a adherir a más ciudadanos en busca de la democracia. Las elecciones federales de 1988, y su ya conocido (presunto) fraude electoral, provocaron el descontento y la exigencia ardua de la población por espacios reales de participación y apertura democrática.

En ese sentido Carlos Salinas de Gortari giro su estrategia al Plan Nacional de Solidaridad, con que se lograron organizar 100 mil comités ciudadanos y con el que pretendía callar o apaciguar las exigencias ciudadanas, cooptar a otras tantas y cerrar el camino a la sociedad civil para intervenir en los distintos sectores donde ésta ya venía ganado terreno.

Para finales de la década, la caída del llamado socialismo real tras el derrumbe del Muro de Berlín, fortaleció la conciencia de los ciudadanos.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil empiezan la década de los noventa con una estructura más formal y organizada, cuentan ya con las bases de sus propias agendas '(...) establecen como el centro de su tarea impulsar acciones, en el campo del desarrollo económico y social, capaces de mejorar de manera real y tangible las condiciones de vida de la población; y ya superada la pugna con los movimientos sociales, su relación se establece a través de convenios y acuerdos'. La nueva propuesta es influir en el diseño, gestión, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. Las organizaciones argumentan la necesidad de actuar como contrapeso a la autoridad y como auditoría social a la acción gubernamental.⁷⁶

Tres hechos son fundamentales en los años noventa:

1. La aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), con la cual se daba la entrada formal de México al mundo neoliberal, y que había movilizó a cientos de ciudadanos que se mostraban inconformes con la firma del tratado (sobre todo intelectuales y campesinos), ciudadanos que dieron muestra del trabajo en red con organizaciones estadounidenses y canadienses.
2. El conflicto con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que también dio muestra del trabajo de la sociedad civil, organizaciones nacionales e internacionales viraron sus ojos a Chiapas, denunciaron las violaciones de derechos, apoyaron a los indígenas y trabajaron en la construcción de la paz.

⁷⁶ *Ibíd.*, pp. 232-232.

3. Los procesos electorales de agosto de 1994, (el preámbulo para las elecciones federales del 2000). Numerosas OCS en todo el país colaboraron en la vigilancia ciudadana coordinada por Alianza Cívica; en julio de 1999, varias redes de organizaciones civiles se sumaron para propiciar una alianza opositora que estableciera un programa mínimo de transición entre el PAN y el PRD.⁷⁷

El inicio del nuevo siglo es un parteaguas para las Organizaciones de la Sociedad Civil, la década del 2000, la segunda década más importante. El 2 de julio del 2000, después de más de 50 años del PRI en el poder presidencial, gana un candidato diferente, un candidato de la oposición, Vicente Fox Quesada, gobierno durante el cual el papel de las OSC fue oficialmente reconocido.

La participación en el diseño, gestión, seguimiento y evaluación de las políticas públicas es ahora el centro de la acción de las organizaciones...

2.4 De la participación ciudadana⁷⁸ a la incidencia política.

La ciudadanía es un concepto que en los años noventa de siglo XX adquirió centralidad en el debate internacional, debido a los grandes cambios que experimentó el orden político mundial, hablamos de la caída del muro de Berlín, el neoliberalismo y el repunte de la globalización, aunado a la tercera ola de la democracia y la nuevas migraciones masivas.⁷⁹

Como se observó en páginas anteriores, en México el interés por la ciudadanía ha ido de la mano de la lucha por la democracia electoral, así la Democracia y ciudadanía se han convertido en productos culturales, que requieren un trabajo arduo y constante para su consolidación, implican no solo la exigencia de derechos sino también de obligaciones.⁸⁰ En ese sentido ha ido la transformación de la

⁷⁷ Reygas, R. en Jorge Cadena (coord.), *op. cit.*, p. 192.

⁷⁸ Entendiendo por participación ciudadana el involucramiento de las personas (como sujetos con capacidades, derechos y obligaciones), en el quehacer gubernamental, los asuntos de interés público o las prácticas sociales que responden a los intereses de determinados grupos; fomentando la transparencia, la eficacia y la eficiencia de los servicios y las políticas públicas.

⁷⁹ Olvera, J., (2014). *Ciudadanía y democracia*, México, Instituto Nacional Electoral, pp. 9-10.

⁸⁰La ciudadanía hoy implica una doble relación: de la comunidad hacia el ciudadano y del ciudadano hacia la comunidad. El ciudadano tiene derechos y la comunidad contrae deberes para con él. El

sociedad civil mexicana, que conforme a la apertura democrática ha ido ganando espacios, el reconocimiento y legitimidad de distintos sectores. El ciudadano ha encontrado así en las organizaciones de la sociedad civil un canal privilegiado para participar en la vida pública.

Y aunque hoy en día se cuenta con un “alto” número de OSC (y cada vez son más las personas interesadas en ejercer su derecho a la participación), estas son más diversificadas, estructuras y profesionales, al grado de lograr incidir en la política del país, esto no siempre fue así, en un inicio las OSC fueron creadas para acompañar las luchas reivindicativas de movimientos populares, donde el activismo y la reivindicación de los derechos humanos y sociales eran sus principales ejes.

Uno de los momentos más significativos para el reconocimiento gubernamental de las organizaciones se da en 1943, en enero de ese año se decretó la *Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal y Territorios Federales*, esta ley no sólo fijó las facultades y formas de operación de las Instituciones de Asistencia Privada (IAP), sino que además creó un organismo especial encargado de su supervisión y vigilancia, la Junta de Asistencia Privada (JAP), en ella se definieron los límites para la obtención de financiamiento y las atribuciones que tendría la JAP sobre las instituciones, dentro de las que destacan la aprobación para la realización de eventos y recepción de donativos.⁸¹ Y aunque esta ley iba más encaminada al control de dichas organizaciones que al fomento de sus actividades es de reconocerse que esta situación comenzó a hacerlas más visibles.

En los años ochenta el objetivo de las OSC era la construcción de nuevos canales de desarrollo que mejoraran las condiciones de vida de la población, para ello comenzaron un desarrollo más profesional poniendo énfasis en distintas habilidades

ciudadano también tiene deberes respecto a la comunidad y, en consecuencia, debe asumir responsabilidades en ella y frente a ella. El ciudadano, por lo mismo, no puede ejercer su tarea y responsabilidad total como constructor de lo público mientras el Estado no le reconozca esta posibilidad, como parte de su propia condición ciudadana. Aguilar, R., *op. cit.*, p. 166.

⁸¹ Favela, D. en Jorge Cadena, *op. cit.*, p. 129.

y capacidades como la eficiencia y la eficacia, prueba del profesionalismo e institucionalidad que se está desarrollando dentro de ellas son: el establecimiento de relaciones con personas ajenas a la organización, por ejemplo con los dirigentes de movimientos sociales, con quienes comienzan a establecerse acuerdos o convenios; o la restructuración interna, las decisiones que antes tomaba de manera exclusiva el o la dirigente de la organización hoy empiezan a descentralizarse a través de la asignación de responsabilidades.

De ese modo las OSC⁸² comenzaron a fomentar la creación de cooperativas, aunado al apoyo en los servicios de salud y educación y promoviendo practicas comunitarias así como la defensa de los derechos humanos.

La constante multiplicación de movilizaciones y organizaciones en contra de la violación de derechos por parte de las autoridades mexicanas, hizo sumar otro punto a los logros de la sociedad civil, las autoridades comenzaron un proceso de reformas constitucionales y legislativas que dieron lugar a la Ley Federal para Prevenir y Sancionar la Tortura en mayo de 1983, a la Firma del Convenio Internacional para Prevenir y Sancionar la Tortura (octubre de 1987) y la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en junio de 1990.

Sin embargo “aunque las reformas sobre los derechos humanos hayan sido resultado de la lucha de numerosas OCs dedicadas al tema, éstas no formaron parte del grupo que elaboró las reformas legales, ni sus propuestas fueron explícitamente incorporadas”,⁸³ faltando así un largo pero esperanzador camino por recorrer.

Una muestra de éxito en la construcción de la incidencia se da después de los devastadores sismos de 1985:

El caso de la Coordinadora Única de Damnificados (CUD) y la Asamblea de Barrios, se vuelve en un referente indudable de la incidencia de la sociedad civil, puesto que

⁸² Desde la década de los setenta se inició un proceso de secularización de las OSC de origen eclesial, que aunque ya venían trabajando en pro de los grupos más vulnerables, durante los ochenta estas acciones cobraron mucho más fuerza.

⁸³ *Ibíd.*, p.132. / para el autor OCs es la abreviatura de Organizaciones Civiles.

es de los primeros casos donde los ciudadanos participan de manera activa y real en las decisiones/quehaceres gubernamentales. Fue la primera unificación de distintos grupos (en lograr repercutir) con un objetivo claro, lograr una vivienda digna, defender sus derechos, que como beneficios indirectos logro también empoderar a las mujeres (quienes componían el mayor número de miembros dentro del grupo).

“Fue un movimiento triunfante que animó a muchos sectores a avanzar. No se explica 1988 sin el 85”, (Marco Rascón). Tras el fraude electoral de 1988 las organizaciones civiles se dieron su primero pasos firmes en cuanto a la construcción de redes, a través de las cuales impulsaron diversas actividades de observación ciudadana y vigilancia electoral como medios para lograr elecciones justas, libres y realmente democráticas.

En medio del 85 y el 88, al año de 1986 da muestra de las relaciones que se empiezan a tejer entre los distintos sectores, en septiembre de ese año y tras el proceso electoral llevado acabo a escasos dos meses atrás (donde se dio muestra del abuso de autoridad e ilegalidad) surge el “Foro Nacional por el Sufragio Efectivo”, red en la que participaron más de 500 organizaciones y los principales partidos de oposición (PAN, PSUM, PMT, PRT).

Para finales de la década muchas OCS se convertirían en instrumentadoras de la política social a través de los comités de solidaridad (líneas arriba mencionados), sin embargo algunas de ellas fueron cooptadas por el gobierno, utilizándolas entonces como un instrumento para legitimarse, mismo objetivo tuvieron los Foros de Consulta Popular donde la sociedad opinaba sobre determinadas políticas o medidas que el gobierno quería implantar, pero el gobierno tenía siempre la decisión final, más que como un derecho de la ciudadanía a opinar era vista como una concesión.

En la década de los noventa al deseo de “construcción de alternativas de desarrollo se añade el poder de influir en la toma de decisiones de las políticas que tiendan a mejorar las condiciones de vida de la población”,⁸⁴ lo que hace que las OSC requieren de personal no solo profesional sino especializado, los resultados generados son los que brindarían legitimidad y financiamiento por lo que los niveles de productividad dentro de las mismas comienzan a ser relevantes, además la institucionalidad y legalidad deben ser una característica clave de las mismas; en ese sentido la imagen de la labor en las organizaciones cambia, antes era considerada como una actividad en la cual te desarrollabas en tus tiempos libres, no era una actividad a la que coloquialmente le llamarían “empleo”, tras el nuevo contexto las OSC fueron consideradas actividades de tiempo completo y a través de las cuales podrías generar un ingreso.

Uno de los acontecimientos más relevantes de las organizaciones es su presentación durante el “21° Periodo de Sesiones del Comité de Derechos Económicos y Sociales de la Organización de Naciones Unidas en Ginebra, el 15 de diciembre de 1999, (...) (con) un Informe Alternativo al Tercer Informe Periódico del Gobierno Mexicano sobre el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)”.⁸⁵

En ese mismo contexto la ya consolidada Alianza Cívica se preparaba a la par de la oposición para enfrentar los comicios electorales del 2000, que abrirían un nuevo camino para la incidencia de las OSC.

Alrededor de 600 organizaciones sociales y civiles se unieron en la red “Poder Ciudadano”, iniciativa que llevó a convocar organizaciones interesadas en sumar esfuerzos civiles para diseñar y llevar adelante un proceso de amplia participación civil, dicha convocatoria se reflejó en la elaboración de 12 agendas estatales y planteamientos a ser llevados a un Encuentro Nacional en octubre de 1999, se logró así consensar por primera vez una Agenda Nacional de la Sociedad Civil, en la que destacaban temas como:

⁸⁴ Aguilar, R., *op. cit.*, p. 242.

⁸⁵ Reygas, R., en Jorge Cadena, *op. cit.*, p. 191.

- nueva estrategia económica
- reconstrucción del campo mexicano,
- reforma democrática del Estado,
- participación ciudadana,
- vigencia y ampliación de los derechos sociales, económicos y culturales.⁸⁶

La Agenda Nacional de la Sociedad Civil fue presentada a cinco de los seis candidatos a la presidencia (elecciones federales del 2000, cabe destacar que Francisco Labastida candidato del PRI se reusó a reunión con la sociedad civil), Manuel Camacho Solís (PCD), Vicente Fox Quesada (PAN), Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (de la coalición entre PRD, PAS, PT, Convergencia, PSN), a Gilberto Rincón Gallardo (PDS) y a Porfirio Muñoz Ledo (PARM), quienes se comprometieron de manera oficial con la firma (valga la redundancia) de 25 compromisos.

Ya en el siglo XXI y una vez conquistados los inicios de la democracia política, las OSC buscan llegar a una democracia integral, donde la participación de la sociedad en los quehaceres gubernamentales jugará un papel elemental. Para lograr sus objetivos las organizaciones empiezan a desarrollar nuevas capacidades como la de gestión, y de relación, se sabe que hay decisiones que son exclusivas de los poderes federales y que si se quiere incidir se deben establecer vínculos con distintos sectores, así las exigencias del contexto las obligan a contar con estructuras orgánicas bien definidas.

El 23 de mayo del 2000 se publicó la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones civiles para el Distrito Federal.

En diciembre de ese mismo año, ya con Vicente Fox en el poder, se reveló el resultado de tres meses de trabajo que las autoridades tuvieron con alrededor de 400 OSC, 20 universidades y diversas agrupaciones temáticas: el reporte final de “la mesa de dialogo entre la Sociedad Civil y el equipo de transición”, en el cual se

⁸⁶ Robles, G., *ibíd.*, pp. 192-194.

enmarcaron diversas estrategias para el fortalecimiento de la sociedad civil y de su relación con el gobierno:

- 1) Establecer un nuevo marco legal para el reconocimiento y regulación de las Organizaciones de la Sociedad Civil.
- 2) Crear fondos y mecanismos financieros que apoyen la operación y los proyectos de las organizaciones;
- 3) Diseñar mecanismos e instrumentos para su participación en las políticas públicas. Se habla de la creación de un Programa de Participación Ciudadana en Políticas Públicas.

En febrero de 2001 se creó la Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana la cual sería el vínculo directo entre gobierno y sociedad civil, además de que se encargaría de promover la participación ciudadana, sin embargo tan solo un año después esta coordinación llegó su fin, debido principalmente a la mala estructura y falta de sustento jurídico y normativo.

En 2004 impulsada por las OSC⁸⁷ se expidió la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil con la que:

- * Se institucionaliza la relación entre las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro y el Gobierno Federal a partir de tres ejes fundamentales: transparencia, rendición de cuentas y corresponsabilidad.
- * Se fortalece el trabajo de las Organizaciones de la Sociedad Civil, al abrirse un mejor espacio para gestionar el acceso a fondos y/o estímulos de la administración pública federal.
- * Se crea el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil.⁸⁸

⁸⁷ En 1993, un primer grupo de organizaciones ciudadanas se propuso sacar adelante una ley que las reconociera como órganos de interés público y también garantizara que el Estado se comprometía no sólo a respetar sus actividades, sino además a fomentarlas y apoyarlas, fueron cuatro las organizaciones que se dieron a la tarea de liderar el movimiento ciudadano en reclamo de esa ley: el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), la Convergencia de Organismos Civiles (Convergencia), el Foro de Apoyo Mutuos (FAM) y la Fundación "Miguel Alemán", quienes promovieron foros regionales y nacionales de consulta entre las organizaciones, con el propósito de alcanzar un acuerdo sobre el contenido de la ley. Aguilar, R., *op. cit.*, p.190.

⁸⁸ En la década de los 90, la dependencia conocida como el Instituto Nacional de Solidaridad, Insol, inició su trabajo capacitando a mujeres, hombres y jóvenes para fomentar líderes sociales que

La Ley de Fomento cuenta con 32 artículos a través de los cuales la administración pública se compromete a crear mecanismos de participación ciudadana, instrumentos de información, incentivos y apoyos; pero con lo que además las OSC se comprometen a promover la profesionalización de sus integrantes, actuar con criterios de imparcialidad y no discriminación en la determinación de sus beneficiarios, proporcionar la información que les sea requerida por la autoridad competente sobre sus fines, programas, beneficiarios, patrimonio, operación administrativa y uso de los apoyos y estímulos públicos que reciban. Dentro de estos artículos también se incluyen los campos de acción a las cuales las OSC pueden dirigir sus esfuerzos.

Con dicha ley se fortalecieron también las figuras de colaboración ciudadana como los consejos consultivos, los consejos de participación, comités técnicos, las comisiones de trabajo y los observatorios ciudadanos, en los que podían participar desde particulares hasta OSC, pasando por instituciones académicas y empresariales. Los ciudadanos pasaron de colaborar de manera superficial a diseñar, operar y evaluar programas.

Podemos concluir entonces que la migración se ha convertido en un negocio encabezado por redes de contrabando, trata de personas y tráfico de drogas, con la colaboración (de algunos miembros) de autoridades locales, municipales, estatales y federales; y que las políticas y programas implantados (considerados de los más completos en el mundo) se han visto rebasados y por ende no han logrado abatir del todo el grado de violencia contra los emigrantes, inmigrantes y transmigrantes, es claro que el gobierno debe voltear a otras alternativas y que esa alternativa para mejorar las condiciones de los ya mencionados es la participación de la sociedad civil.

propiciaran la participación activa de la comunidad (...) en septiembre de 2001, el Insol se transformó en el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol). Y en 2004, con la Ley de Fomento se facultó a Indesol para llevar un registro de las organizaciones sociales que existen en el país, darles seguimiento y evaluar sus actividades, además de emitir la clave única (CLUNI) a las asociaciones para que accedan al fondo público. Indesol [página web] <https://www.gob.mx/indesol>.

Sociedad civil que ha tenido un camino arduo pero también de logros significativos: que ha entendido que a pesar de que sus formas y estrategias de actuación no se realizan a través del sistema político-partidista, si requieren de este y del reconocimiento de la autoridad gubernamental (sus Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial), no solo para intervenir en las políticas de manera efectiva, sino también para tener legitimidad y vínculos que las ayuden a alcanzar sus metas, que dicho reconocimiento les ha sido otorgado a través de la Ley de Fomento, pero que esta misma ley las auto limita su acción.

Que no todas las OSC están en capacidad de proponer formas de participación en la definición de políticas públicas, y es por esto que existe una gran diversidad de las mismas. El camino de las OSC ha sido largo, y aún le falta mucho más por recorrer: aunque la sociedad civil ha superado ya el corporativismo característico del México posrevolucionario donde distinguir entre lo estatal y lo social era prácticamente imposible; a pesar de que se ha pasado del clientelismo y la cooptación como recursos frecuentes del Estado a la creación de una Ley de Fomento... los huecos para fortalecer a la sociedad aún son bastantes, muestra de ello, pero también de la construcción de sociedad civil con incidencia se verá en el siguiente capítulo.

El capítulo final de la presente investigación abordará la historia, logros y desaciertos de tres organizaciones de la sociedad civil con incidencia en política pública y cuyo tema central es la migración.

Capítulo 3. Análisis de la incidencia de organizaciones hacia la política migratoria en México.

El presente capítulo es la parte central de esta investigación, el objetivo general de la antes mencionada es conocer la incidencia de las OSC en el fenómeno migratorio así como la dirección, el avance y el futuro de la misma. La información presentada en este capítulo proviene de entrevistas realizadas a diferentes miembros de las organizaciones, sus portales electrónicos, informes descriptivos o anules, así como su aparición o declaraciones en medios de comunicación.

Dividido en cinco partes: La primera parte expone los criterios utilizados para la selección de las organizaciones, en un segundo momento se enuncian los antecedentes, fines, recursos, acciones y proyectos de cada una de las organizaciones (en este orden: Sin Fronteras, INSYDE e IMUMI), la quinta parte está dirigida al análisis de la incidencia, donde se analizan los recursos (a través de la clasificación de Marcelo Leiras, capital político, simbólico, organizacional y económico de las organizaciones), sus logros de incidencia y los desafíos.

3.1. Criterios para la selección de las organizaciones

Dos fueron los criterios relevantes para la elección de las organizaciones:

- a) Trabajar en torno al tema migratorio y
- b) Declarar de manera abierta ya sea en sus objetivos, estrategias o actividades la realización de incidencia.

Otros de los elementos tomados en cuenta:

- ✓ La entidad federativa: organizaciones con sede en el área metropolitana de la Ciudad de México o el Estado de México (aunque el flujo de migrantes suele ser mayor en estados como Chiapas o Guanajuato, el Edo. México y la CDMX son también lugares de tránsito, expulsores y receptores (principalmente de retorno) de migrantes; sumado a que la Ciudad de México,

es la capital de la federación y la sede de los poderes de la Unión lo que facilita el contacto con las autoridades).

- ✓ Constitución legal y estar inscritas en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil.

Una vez implementados esos filtros, y reducido el número de organizaciones, la decisión definitiva se tomó al observar un aspecto relevante en cada una de las organizaciones:

- ✓ *Sin Fronteras I.A.P.*, Pionera en el trabajo enfocado en políticas públicas y marcos normativos, más de veinte años trabajando en este tema.
- ✓ *Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI) A.C.*, Especializada en las mujeres dentro del contexto migratorio.
- ✓ *Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) A.C.*, comienza a trabajar el fenómeno migratorio a raíz de que es considerado un tema de seguridad nacional.

3.2 Sin Fronteras I.A.P

3.2.1. Historia y objetivos

Sin fronteras surge por iniciativa de Fabienne Venet Rebiffé a finales del 95. La fundadora ya con experiencia en temas de asilo, notó la necesidad latente en el país de crear una organización que pudiera atender el tema de refugiados en México (principalmente guatemaltecos y salvadoreños) y la migración internacional.

Así, apoyados en el interés del gobierno por organizar una estructura adecuada para la atención del tema de asilo nace Sin Fronteras, en el marco de los acuerdos de paz tras la guerra civil en Centroamérica y el “recién” adoptado Tratado de Libre Comercio de América del Norte, debido principalmente a la importancia que cobran el flujo libre de mercancías y no así, el de las personas; buscando trabajar de una manera distinta a la “asistencialista”, optaron por impulsar el tema de asilo y

migración a la agenda pública, con la firme idea de que lo necesario era una sociedad civil capaz de promover marcos normativos y políticas públicas centradas en las personas, capaz de ofrecer servicios legales y sociales...

Respecto al objeto social, la institución tendrá por objeto la realización de toda clase de actividades, de asistencia legal y social, educativas, informativas, culturales y sociales que promuevan, fomenten, favorezcan o estimulen el conocimiento y desarrollo de las políticas y temas de población (particularmente las relativas al fenómeno de la migración), y otras actividades pertinentes en este marco, independientemente de cualquier ideología política, religiosa, racial o prejuicio de género, con el objeto de coadyuvar al mejoramiento de las condiciones de vida y el desarrollo de los grupos de personas concernidos, especialmente los refugiados, solicitantes de refugio y otros migrantes.

En ese sentido su objetivo de manera general es cambiar la forma en que las personas llevan a cabo sus procesos migratorios, apoyando en el reconocimiento y protección de sus derechos humanos en su trayecto o estadía por México.

Misión

Sin Fronteras es una organización de la sociedad civil mexicana, laica, apartidista y sin fines de lucro que contribuye a la promoción, protección y defensa de los Derechos Humanos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional para dignificar sus condiciones de vida a través de la atención directa e incidencia en la agenda pública.

Visión

Sin Fronteras es una institución profesionalizada, sostenible, consolidada, líder en los temas de migración y asilo que cuenta con un modelo de intervención integral sólido con enfoque de derechos humanos que articula actores para la incidencia y promueve la autonomía de su población objetivo.

Objetivos estratégicos

1. Contribuir al desarrollo de una cultura inclusiva a través de la comunicación estratégica del tema migratorio y protección internacional con enfoque de derechos humanos.
2. Promover la aplicación de un marco normativo, de programas y políticas públicas inclusivas y con enfoque de derechos humanos.
3. Posicionar a Sin Fronteras como una institución generadora de conocimientos y de profesionalización en el tema migratorio y de protección internacional con enfoques de inclusión/integración y de derechos humanos.
4. Favorecer el acceso a la justicia y el debido proceso legal de las personas migrantes y sujetas de protección internacional.
5. Mejorar el bienestar físico, psicológico y social de la población migrante y sujeta de protección internacional que atiende la organización.
6. Mantener actualizado e implementar un modelo de atención que responda a las necesidades de las personas migrantes y sujetas de protección internacional que atiende la organización.
7. Contribuir a la eliminación de las prácticas de detención migratoria en México y la implementación de alternativas a ellas en los procedimientos administrativos migratorios.

3.2.2 Estructura organizativa y recursos

La figura máxima en la toma de decisiones es el patronato (honorario), personas ligadas al tema migratorio desde la academia, y cuyas funciones básicas son: vigilar el cumplimiento de las obligaciones legales de la organización; supervisar el cumplimiento del objeto para el cual fue constituida la organización; evaluar el informe anual de actividades, procurar el buen estado y manejo de las finanzas de la organización; coordinar la contratación de el/la Director (a) General y realizar su evaluación periódica; aprobar todos aquellos normativos internos, así como el documento de planeación estratégica de la organización.

La OSC cuenta además con una dirección general, un área administrativa y dos coordinaciones:

- Dirección general, encargada básicamente del buen funcionamiento de la organización, relaciones públicas y del dialogo a alto nivel.
- Atención y servicios, área (operativa) encargada de ofrecer los servicios de manera directa a la población, dividida en acompañamiento psicosocial y un área legal donde se atiende a solicitantes de asilo, una clínica jurídica encargada de la obtención de documentos migratorios y la defensoría encargada de los litigios por violación a derechos humanos.
- Incidencia y vinculación, tiene a su cargo la articulación con actores, medios de comunicación, difusión e investigación.
- Administrativa encargada de los recursos materiales, humanos y financieros:
 - Materiales y tecnológicos (laptops, cámaras, bocinas, computadoras de escritorio, mobiliario, papelería, oficinas, etc.).
 - Humanos (personal de la IAP., voluntariado y personal en servicio social).
 - Financieros: el financiamiento proviene principalmente de particulares y organismos/organizaciones nacionales e internacionales entre las que destacan:
 - Nacional Monte de Piedad, IAP.
 - Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC).
 - CAMMINA: (Alianza para las Migraciones en Centroamérica y México).
 - MacArthur Foundation
 - ACNUR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
 - Ford Foundation

3.2.3 Acciones y proyectos

- **Modificaciones de marcos normativos**

Diagnóstico interseccional sobre la situación y necesidades de mujeres; niñas, niños y adolescentes; y personas LGBTTTI migrantes y sujetas de protección internacional en la Ciudad de México. A través de este proyecto Sin Fronteras IAP busca contribuir a la generación de acciones de atención e incidencia inclusivas en la Ciudad de México, enfocadas a proteger los derechos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional con énfasis en infancia y adolescencia, mujeres y personas LGBTTTI.

Como resultado de dicho proyecto actualmente en CDMX se tiene incidencia en programas sociales, a través de propuestas entregadas a diferentes dependencias públicas entorno a la redacción de requisitos para participar programas sociales implementados en la ciudad, se busca que los requisitos sean realmente inclusivos y por ende que las reglas de operación se modifiquen para que los migrantes tengan la oportunidad de participar en los diferentes programas.

Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria⁸⁹: Se trabaja en la armonización de la *Ley de Migración* con la *Ley general de derechos de niñas, niños y adolescentes*,

⁸⁹ El Grupo de Trabajo Sobre Política Migratoria (GTPM) es una red de organizaciones, casas de migrantes, albergues y personas especialistas en temas de movilidad humana, asilo y protección internacional formada en octubre de 2010. Actualmente está conformado por: *Aldeas Infantiles SOS México, I.A.P.*; *Alianza Americas*; *American Friends Services Committee*; *Asylum Access México*; *Casa del Migrante Saltillo, Frontera con Justicia A.C. (Casa del Migrante de Saltillo)*; *Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, A.C.*; *Coalición Pro Defensa del Migrante de Baja California*; *Fundación Appleseed México, A.C.*; *DHIA. Derechos Humanos Integrales en Acción, A.C.*; *FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, A.C.*; *IMUMI Instituto para las Mujeres en la Migración*; *Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C.*; *INEDIM Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración*; *INSYDE Instituto para la Seguridad y la Democracia*; *M3 Movimiento Migrante Mesoamericano*; *REDIM Red por los Derechos de la Infancia en México*; *Sin Fronteras, IAP*; *SJM México, Servicio Jesuita a Migrantes – México*; *SMR Scalabrinianas: Misión para Migrantes y Refugiados*; *Leticia Calderón, Analista en temas migratorios*; *Brenda Valdés*; *Elba Coria*; *Gisele Lisa Bonnici*; *Manuel Ángel Castillo, Investigador*; *IDC International Detention Coalition (Observadoras)*. El objetivo del GTPM es promover el desarrollo de un marco normativo y de política con perspectiva de Derechos Humanos; su misión, promover la construcción e implementación de marcos normativos y políticas públicas en materia de movilidad humana con enfoque de derechos humanos y de género;

se realizó una propuesta de modificación retomada por 29 senadores, dictaminada por una comisión, en proceso para ser llevada a pleno, y su posterior paso a Cámara de Diputados.

- **Poder Judicial**

Trabajo de la mano con la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuyo objetivo es lograr que el Poder Judicial se vincule e involucre en el tema de migración y asilo, en ese sentido se realizan capacitaciones en casas de la cultura jurídica: Procesos de formación en temas de migración y asilo dirigidos a impartidores de justicia mexicanos y actores locales a nivel nacional, estudiantes y litigantes.

En este mismo ámbito desarrollaron y coordinaron la elaboración del *Protocolo para quienes imparten justicia a personas migrantes y sujetas a protección internacional*, “herramienta que proporciona reglas de actuación para garantizar el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional. Así como los principios y los principales instrumentos jurídicos para asegurarles la mayor protección posible. Su aplicación busca coadyuvar en la emisión de criterios jurisprudenciales con enfoque de derechos humanos que consoliden el cambio de paradigma que criminaliza la migración por el que reconoce a las personas migrantes y sujetas de protección internacional como sujetos de derecho”; dicho protocolo ha permitido también fortalecer a organizaciones que litigan casos de personas migrantes.

Publicación del *Premio Sentencias Acceso a la Justicia de Personas Migrantes o Sujetas de Protección Internacional*. “Este premio, abierto a todos los órganos impartidores de justicia del continente americano, busca visibilizar aquellas sentencias que se han emitido bajo las más altas normas y estándares en derechos humanos y las buenas prácticas que han servido para garantizar el acceso a la

mientras que su visión, es ser una red de sociedad la civil reconocida como referente técnico y político para actores clave en la definición de marcos normativos y políticas migratorias a nivel nacional y regional. CAMMINA, [página web] <http://www.cammina.org/es/aliadosdetalle/33>

justicia y el goce efectivo de los derechos humanos de las personas migrantes o sujetas de protección internacional en las Américas”.⁹⁰ En dicha iniciativa participan otras organizaciones como: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia, A.C.; la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría sobre los Derechos de los Migrantes.

- **Monitoreo a estaciones migratorias** (desde hace 16 años)

Que permite la realización de informes, y a partir de estos generar propuestas de modificación a políticas públicas, marcos normativos y demás lineamientos; se busca la promoción de alternativas a la detención migratoria: promover que la detención se reconozca como una violación a derechos humanos, por ser privativa de la libertad, que la detención sea vista no como la regla sino la excepción, solo si es necesaria y proporcional.

- **Fortalecimiento de la condición de refugiado**

Fortalecimiento del procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado y la implementación de medidas que apoyen la integración de los sujetos de protección internacional, que contribuya a un asilo de calidad.

- **Agenda de inclusión**

Acceso de los migrantes a educación, trabajo, acceso a la justicia, salud, de forma transversal para la inclusión de los migrantes en políticas públicas, gozo y garantía de derechos a pesar de no tener “documentos”.

⁹⁰ Sin Fronteras IAP, 2017, *Acceso a la justicia*, [página web], <http://premiosentencias2017.sinfronteras.org.mx/premiosentencias.html>

3.3 Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) A.C.

3.3.1 Historia y objetivos

Fundada por Ernesto López Portillo Vargas, constituida legalmente en 2003, con la firme idea de construir políticas y cuerpos de seguridad eficaces, eficientes y democráticos, INSYDE concentra su labor en el derecho humano a la seguridad, a través de la reforma policial democrática, el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes y la transformación de periodistas y medios de comunicación.

Laura Díaz de León (hoy directora ejecutiva de INSYDE) impulsó la *dirección de migración y derechos humanos* en el instituto a partir del 2005 cuando el tema migratorio pasa a formar parte de la seguridad nacional, y los agentes migratorios persiguen de manera abierta (uso de la fuerza) a los migrantes, buscando así cambiar el aspecto de seguridad nacional a seguridad ciudadana.

El objeto social de INSYDE es realizar investigación y docencia sobre problemas del desarrollo de México y el mundo, aplicando su conocimiento a la incidencia en políticas públicas, así como contribuir al avance de la justicia social por medio de la promoción de la democracia, la seguridad ciudadana y la participación social.

Objetivo General

Contribuir a la protección, garantía, defensa y promoción del derecho humano a la seguridad mediante el impulso de los procesos de reforma institucional y del empoderamiento ciudadano. En ese sentido sus estrategias son las siguientes:

Estrategias institucionales:

1. Investigar y producir información para generar conocimiento.
2. Generar capacidades: Capacitando a actores clave, acompañando procesos, implementado intervenciones, diseñando modelos de intervención, sistemas y procedimientos y evaluando estos procesos.
3. Informar a actores clave y difundir información.
4. Vincular a diferentes actores mediante el diálogo y la promoción de alianzas.

5. Incidir en políticas públicas.

En esta organización en particular y por lo ya antes mencionado destacaremos la misión y objetivos de la *Dirección de Migración y Derechos Humanos*:

Misión

Contribuir a la protección y promoción de los derechos humanos de la población migrante, en colaboración con organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación y las instituciones académicas, mediante el desarrollo de la investigación aplicada y la incidencia en políticas públicas, encaminadas al fortalecimiento y rendición de cuentas de las instituciones gubernamentales.

Objetivos estratégicos

- Fomentar la empatía hacia la población migrante y la acción social en beneficio de la misma, mediante programas, estrategias y campañas encaminadas a resignificar la migración.
- Insertar controles democráticos en las normas que regulan el diseño y las intervenciones de la autoridad. Promover reformas en las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley que introduzcan reglas, estándares y procedimientos operativos inspirados en modelos de rendición de cuentas.
- Desarrollar un programa de intercambio, colaboración y capacitación con otras organizaciones de la sociedad civil en materias tales como incidencia en políticas públicas, observatorios civiles, rendición de cuentas, sistematización y protección de la información, y protocolos de seguridad.
- Incrementar la capacidad de incidencia en migración y derechos humanos mediante un programa de intercambio y cooperación con aliados de la academia, los medios de comunicación e instituciones públicas en México y en el extranjero.
- Promover la profesionalización y sensibilización de los periodistas y los medios de comunicación para que la producción de noticias sea acorde con

los estándares de respeto y promoción de los derechos humanos de la población migrante.

- Elevar el nivel del debate en torno a la política y la gestión migratoria y realizar intervenciones con base en el desarrollo de investigación académica de excelencia y objetiva.
- Generar información y diagnósticos confiables en torno a las problemáticas estructurales de las instituciones públicas y en materia de patrones sociales de comportamiento ante la población migrante, y utilizarlos como herramientas de soporte para la construcción de alternativas.

3.3.2 Estructura organizativa y recursos

Su órgano máximo es la Asamblea de asociados, cuentan con una Dirección ejecutiva y seis direcciones (coordinaciones) extras:

- Dirección de Comunicación: encargada de desarrollar estrategias de comunicación y difusión (de los documentos y materiales de INSUDE a la opinión pública).
- Dirección de Desarrollo Institucional y Procuración de Fondos: formula e implementa el plan de procuración de fondos, es la responsable de elaborar y ejecutar planes integrales de desarrollo institucional: diseño de estrategias de desarrollo técnico, operación y seguimiento de acuerdos de los órganos de gobierno, coordina el desarrollo e implementación de sistemas de planificación, monitoreo y evaluación.
- Dirección de Finanzas y Administración: encargada de la administración eficiente de los recursos financieros, humanos y materiales; rendición de cuentas transparente y oportuna a donantes.
- Dirección de Investigación Aplicada en Policía, Seguridad Ciudadana y Prevención: tiene como finalidad generar conocimiento y proveer a la sociedad y a las instituciones públicas las más actualizadas soluciones en materia de reforma policial, seguridad ciudadana y prevención de la violencia y la delincuencia a fin de apoyar en la modernización y democratización de

sus entendimientos, abordajes, políticas y procedimientos; todo ello en un marco de Estado de Derecho y respeto a los derechos humanos.

- Dirección de Justicia Penal y Derechos Humanos: desarrolla procesos con la finalidad de mejorar las capacidades institucionales para la aplicación del sistema penal acusatorio adversarial por los operadores del sistema de justicia, promover el respeto de los derechos humanos, la reparación integral del daño de las víctimas del delito y fortalecer el acceso a la justicia.
- Dirección de Migración y Derechos Humanos (ya mencionado líneas arriba)

La asamblea de asociados cuenta con 11 integrantes, mientras que la dirección ejecutiva está a cargo de una persona, Laura Díaz de León apoyada en un grupo de trabajo externo. La dirección ejecutiva es la responsable de garantizar cumplimiento de la misión y objetivos estratégicos institucionales, aprobados por la Asamblea general y el Consejo directivo, así como de garantizar el desarrollo técnico y la adecuada gestión de los recursos.

En cuanto a los recursos

- Materiales y tecnológicos (laptops, cámaras, bocinas, computadoras de escritorio, mobiliario, papelería, oficinas, etc.).
- Humanos (los principales miembros de la A.C., no cuenta con voluntariado ni personal en servicio social).
- Financieros: el financiamiento proviene principalmente de particulares y organismos/organizaciones internacionales entre las que destacan:
 - Open Society Justice Initiative
 - MacArthur Foundation
 - Ford Foundation
 - Institute of International Education
 - The Fund for Global Human Rights
 - National Endowment for Democracy
 - The Minister of Foreign Affairs of Ireland
 - Embajada de Australia en México –Programa de Ayuda Directa (DAP)

- Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para las Víctimas de la Tortura

3.3.3 Acciones y proyectos

Dos son los proyectos principales: El diagnóstico integral al Instituto Nacional de Migración (INM) y el Observatorio Ciudadano de los Derechos Humanos del Migrante.

- **Fortalecimiento institucional → Diagnóstico integral del Instituto Nacional de Migración (INM)**

El fortalecimiento institucional está dirigido al INM debido a que este opera la política migratoria mexicana. Parten de la idea de que el instituto tiene muchas carencias económicas (en cuanto a los sueldos de los agentes migratorios quienes trabajan en condiciones desfavorables) y profesionales: falta de conocimientos entorno a derechos humanos y seguridad ciudadana, sin controles contra la corrupción y abusos de autoridad.

Realizan un diagnóstico y seguimiento constante cuyo objetivo es conocer los procedimientos tanto formales como informales del INM en los procesos de verificación, detención, aseguramiento y repatriación del migrante, así como los procesos de la gestión institucional, como selección, capacitación, profesionalización y evaluación del personal del ya mencionado instituto.

Como resultado de este seguimiento al INM y con apoyo de Fundación Ford, INSYDE presento en 2013 el *Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración: Hacia un sistema de rendición de cuentas en pro de las personas migrantes en México*, “el estudio logró coleccionar evidencias suficientes para urgir al rediseño normativo, a la instauración de nuevas políticas institucionales, a la construcción de protocolos diversos y a la implantación de un sistema funcional de rendición de cuentas, supervisión y control”.⁹¹

⁹¹ Ernesto López Portillo, Director fundador INSYDE A.C.

Es el primer diagnóstico en su tipo y el más completo hasta el momento ya que examina desde la gestión institucional hasta los procedimientos y prácticas en las áreas de protección y asistencia, control y verificación migratoria, la detención migratoria y la deportación de los migrantes indocumentados.

- **Observatorio Ciudadano de los Derechos Humanos del Migrante**

Observatorio para la promoción y defensa de los derechos humanos de los migrantes, creado con el objetivo general de defender y promover los derechos humanos de la población migrante que transita, trabaja o se asienta de manera temporal o definitiva en México. Se concentra en monitorear, específicamente, las acciones de los agentes del Instituto Nacional de Migración y de la policía federal, así como de las policías estatales, municipales, fronterizas, ejército y marina, en sus actividades de verificación y detención de los y las migrantes, sin tener, estos últimos, atribuciones para hacerlo.

Parte de la premisa de compartir/socializar la información de violaciones de derechos de los migrantes y contar con una documentación de dichas violaciones permitiendo así localizar patrones sistematizados en cada una de las comunidades, dicha información se encuentra en una plataforma en línea abierta a todo público y gratuita, se consultan casos⁹² de violaciones registrados en la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).

El Observatorio busca sumar el esfuerzo de más actores con el fin de que la base de datos se nutra y se enriquezca la información sobre violaciones a derechos humanos de la población migrante, con el fin de construir propuestas sólidas sustentadas en información objetiva. Se habla de trabajo en red, cuentan con la participación de: Red Migrante Sonora, Colectivo Ustedes somos Nosotros, La 72, Iniciativa Kino para la frontera, CAMMINA (por sus siglas en inglés, Central America and México Migration Alliance).

⁹² Casos cerrados o concluidos por alguna resolución.

De este mismo observatorio se desprende el boletín bimestral *Derribando Muros* donde diferentes investigadores hablan sobre la coyuntura actual.

- **Monitoreo de Estaciones Migratorias.**

Donde se realizan entrevistas a personas detenidas, con cuestionamientos como: por qué salieron de su país de origen, cómo fue su paso, cómo ha sido el proceso de detención, si son solicitantes de asilo/refugio y cómo ha sido este proceso, la información obtenida permite ubicar puntos de extorciones, violaciones, etc., (ubicar patrones) para su posterior denuncia.

- **Grupo de trabajo de política migratoria:**

Forman parte del área de fortalecimiento institucional donde además de investigar y proporcionar información clave sobre el monitoreo a estaciones migratorias, se busca la transparencia en los manuales del uso de la fuerza por parte de los agentes del Instituto Nacional de Migración.

3.4 Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI) A.C.

3.4.1. Historia y objetivos

En 2010, dos abogadas especialistas en derechos humanos y con experiencia en temas migratorios, Mónica Salazar Salazar y Gretchen Kuhner, deciden fundar IMUMI, preocupadas por los migrantes y con la idea de apoyar principalmente a las mujeres (por cuestiones de género y por ende el rol que tradicionalmente se les ha asignado) y sus familias: las mujeres que no migran pero que se quedan al mando de sus hogares y de la economía familiar y aquellas que migran y son especialmente vulnerables por el simple hecho de ser mujeres (viajan solas, embarazadas o con hijos); con la idea firme de que la migración de mujeres y hombres es distinta.

En ese sentido buscan propiciar la creación de políticas y programas que tomen en cuenta la situación de las mujeres en la migración en un sentido amplio, se enfocan

principalmente en tres ejes: derecho a la no violencia, derecho a la identidad y derecho a la unidad familiar.

Misión

El Instituto para las Mujeres en la Migración, es una organización de la sociedad civil que promueve los derechos de las mujeres en la migración dentro del contexto mexicano, ya sea que vivan en las comunidades de origen, estén en tránsito a través del territorio mexicano, o bien residan en México o en los Estados Unidos.

Visión

Las mujeres migrantes deben tener el derecho a desarrollar sus vidas en lo laboral, emocional y social en los lugares que favorezcan el bienestar y la seguridad para ellas y sus familias. El trabajo de IMUMI tiene como punto de partida una perspectiva basada en los derechos humanos con la visión de que las mujeres deben contar con los recursos y la información necesarios, así como el acceso a sus derechos, para aprovechar los aspectos positivos de la migración.

Objetivos

- Promover que la migración sea segura para las mujeres a través de la promoción del acceso a la justicia.
- Promover el desarrollo y la instrumentación de políticas públicas y programas que beneficien a las mujeres en la migración en el contexto mexicano.
- Educar y sensibilizar a la clase política, la academia, estudiantes universitarios y medios de comunicación sobre los derechos y las necesidades de las mujeres vinculadas con la migración en México.
- Contribuir al fortalecimiento de las capacidades de las mujeres a fin de que puedan ejercer aquéllos derechos que han sido afectados por los procesos migratorios.

3.4.2 Estructura organizativa y recursos

Además de contar con un consejo directivo, como su órgano máximo, IMUMI cuenta con una dirección, un área administrativa y una de comunicación, una clínica jurídica y dos coordinaciones:

- Coordinación de políticas públicas: encargada de la promoción de los derechos de las mujeres en las migraciones y sus familiares a través de la articulación social y la interlocución con gobiernos y otros actores. Desde esta área se hace incidencia en leyes, normativas y programas.
- Coordinación de apoyo a familias transnacionales: se encarga principalmente de brindar información y capacitación a familias transnacionales sobre qué hacer en caso de detención
- Clínica jurídica: brinda atención directa a personas refugiadas, migrantes y sus familias en condiciones de vulnerabilidad con relación al acceso de documentación de identidad que les otorga seguridad y personalidad jurídica, por ende trabaja en restituciones internacionales y reunificaciones familiares, en coordinación con organizaciones de Estados Unidos de América.
- Fortalecimiento institucional, tiene a su cargo principalmente la recaudación de fondos y recursos humanos.
- Área de comunicación
- Área administrativa, encargada de los recursos materiales y financieros
 - Materiales y tecnológicos (laptops, cámaras, bocinas, computadoras de escritorio, mobiliario, papelería, oficinas, etc.).
 - Financieros, el financiamiento proviene en su mayoría de fundaciones internacionales, donaciones de universidades y de muy pocas dependencias mexicanas:
 - MacArthur Foundation
 - Ford Foundation
 - Oak Foundation
 - Canadian Found
 - ONU Mujeres

- Global Fund for Women
- El Colegio de México A.C.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.
- El Colegio de la Frontera Norte
- Instituto Nacional de Desarrollo Social

3.4.3 Acciones y proyectos

- **Acceso a la educación para la niñez en contextos migratorios**

La Secretaría de Educación Pública (SEP) condicionaba el derecho a la educación de las y los niños migrantes por la nacionalidad o la condición migratoria, las circunstancias que rodean la llegada o el regreso de los niños a México imposibilitan que las familias cubran ese requisito (presentación de acta de nacimiento), por lo que se convierte en un obstáculo para formalizar su ingreso al sistema educativo.

Ante la problemática de la apostilla⁹³ de acta de nacimiento, la traducción de la misma ante perito oficial, o la problemática generada tras la inscripción de nacionalidad mexicana,⁹⁴ aunado al costo económico, las y los migrantes en México veían impedida la continuación de sus estudios, en ese sentido, y tras diversas presentaciones de casos e informes, IMUMI impulsó la modificación del “Acuerdo Secretarial 286” de la SEP y la posterior emisión de las “Normas Específicas de Control Escolar Básicas Relativas a la Inscripción, Reinscripción, Acreditación, Promoción, Regularización y Certificación en la Educación Básica” en el que se facilita el acceso a la educación para la niñez y adolescencia nacida o con estudios en el extranjero.

Actualmente IMUMI juega el papel de observador para que realmente se cumpla lo acordado; además de estar trabajando en la armonización de los cambios de la Ley

⁹³ La apostilla Es la certificación de la firma y sello de quien emite el acta de nacimiento. En Estados Unidos, se obtiene en la Secretaría de Estado del lugar en el que se emitió el acta de nacimiento.

⁹⁴ Uno de los principales problemas a los que se enfrentan los migrantes al realizar dicha inscripción es que sus actas terminan por no coincidir por ejemplo su acta estadounidense tiene información distinta a la y mexicana

General de Educación y los acuerdos retomados con la SEP con los gobiernos estatales.

- **Derecho a la identidad y apoyo a familias transnacionales**

Los menores de edad nacidos en EUA pueden experimentar varios problemas por falta de documentación de identidad a su llegada a México, este proyecto es dirigido a hijos o hijas de mexicanos nacidos en el país vecino que tiene el derecho de gozar de ambas nacionalidades.

Con el fin de facilitar la inscripción de nacionalidad mexicana (principalmente a la población estadounidense viviendo en México), y al igual que el proyecto anterior, se trabaja en el tema de la apostilla del acta de nacimiento en México y la traducción de la misma. Se busca lograr reformas a las leyes estatales y federal para que las niñas, niños y adolescentes migrantes pueden gozar de los servicios de salud y educación.

Se trabaja entonces con el Código Civil de cada estado en México, para lograr primero que el primer registro sea gratuito, así como equiparar la inscripción de la nacionalidad mexicana con el primer registro de nacimiento conforme al art. cuarto institucional; y segundo que no se solicite la apostilla en el acta de nacimiento como un requisito para la inscripción de la nacionalidad (este proyecto va de la mano con el antes mencionado).

Hasta el momento se ha logrado una alianza entre el Registro Nacional de Población en México y el National Aliens Republican Institute en Estados Unidos de América, con la que los registros civiles pueden mandar la información del acta de nacimiento a la instancia norteamericana, así dicha información se verifica de manera electrónica sin necesidad de recurrir a la apostilla, sin embargo esto es solo un programa por lo que se busca una reforma a la ley.

- **Apoyo a familias transnacionales**

Las familias que han sido separadas por las leyes migratorias de EUA tienen necesidades especiales de atención y acceso a servicios, por lo tanto requieren de

herramientas e información para poder decidir y organizarse, IMUMI tiene como objetivo brindar la información/asesorías, herramientas y cambios adecuados para mejorar la situación de los retornados a México, en ese sentido desarrolla actividades como:

Incidencia para mejorar los procedimientos en México para proteger a familias separadas (binacionales) por la deportación, proyecto iniciado en 2011 con dos casos de madres mexicanas deportadas que habían perdido la patria potestad de sus hijos en EUA. Dicho proyecto además de apoyar a casos particulares (con procesos de custodia, procesos de separación o reunificación familiar o trámites de identidad) tiene como resultado un informe y una guía para familias transnacionales con instrucciones generales sobre los procesos legales y psicosociales. Se ha logrado también desarrollar lineamientos de actuación en colaboración con el DIF (Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia), y que están apunto aprobarse por el DIF y la Secretaria de Relaciones Exteriores.

Apoya a IMUMI para proteger a la niñez y familias binacionales en la obtención de documentos de identidad. IMUMI representa a más de 200 mujeres migrantes y sus familias, a la vez que pugna por mejorar las políticas públicas que permitan que todas las familias migrantes binacionales mexicanas y centroamericanas logren los mejores fallos legales. En ese sentido ha iniciado una campaña de donación, cuyos fondos serán utilizados en el acompañamiento jurídico a familias migrantes para la realización de diversos trámites que faciliten su inserción al país: traer a las familias de las personas migrantes, desde sus lugares de origen, a los consulados (o embajada) de los EUA en México, para poder tramitar papeles fundamentales para la obtención de documentos de identidad; apoyo legal requerido para una familia migrante que enfrente obstáculos en su regreso a México; cubrir los costos de la gestión de pasaportes para niñas o niños nacidos en EUA, que les permita visitar a su familia; pagar el salario de una o un abogado, y así atender a más familias migrantes que necesitan de su asesoría y/o apoyo legal, etc.

3.5 El análisis de la incidencia en las organizaciones civiles hacia la migración

3.5.1 Acerca de su historia y objetivos

Un primer punto a tomar en cuenta es el tiempo que lleva operando cada una de las organizaciones, y el contexto en el que surgen. Cada una de las organizaciones tiene un periodo de 7 años entra la constitución de una y otra, lo que da una brecha de 14 años de trabajo entre las más antigua (Sin fronteras) y la más reciente (IMUMI).

Sin Fronteras es fundada en enero de 1996, la forma en la que opera se dista de IMUMI e INSYDE, debido a su figura jurídica ya que la primera es una Institución de Asistencia Privada, lo que hace que su marco normativo además de girar en torno a las normativas federales se rija por leyes/normativas propias de la Ciudad de México (lugar en la que fue registrada y en que el opera) como la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal, la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal, el Código Civil y el Código de Procedimientos Civiles para la CDMX.

Nace un contexto donde la sociedad civil ha “despertado” y busca posicionarse en las arenas públicas y políticas del país, donde el gobierno autoritario y la partición ciudadana solo en papel no son ya una opción. Para este entonces las OSC son mucho más profesionales, la mayoría de ellas tienden a la institucionalización y la legitimidad, sin embargo aún no se cuenta con una ley específica para todas las organizaciones de la sociedad civil y mucho menos con un registro oficial de las mismas. Sin Fronteras es registrada en 2005 ante el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil (RFOSC).

En ese sentido podemos entender porque dentro de sus objetivos no existe la palabra “incidencia”, en su lugar se emplean palabras como “promover” o “contribuir”, ejemplo de ello es su segundo objetivo: “Promover la aplicación de un marco normativo, de programas y políticas públicas inclusivas y con enfoque de derechos humanos”, es claro que cuando esta IAP fue fundada existía ya el deseo

y la exigencia por participar en las decisiones políticas/publicas pero aún no existía un marco legal que se los permitiera y reconociera de manera abierta.

Ya con las modificaciones legales y los logros de la sociedad civil, Sin Fronteras incluye abiertamente la palabra “incidencia” y todo lo que de ella emana dentro de sus actividades, así en su presentación es común escuchar o leer: “Realizamos procesos de incidencia y alianza en conjunto con otras organizaciones para lograr una mejora en la implementación de marcos normativos”.

Dentro de las actividades que les permiten lograr y fortalecer la incidencia y por ende el logro de sus objetivos destacan: el impulso de la agenda de migración y de protección internacional ante la opinión pública y medios de comunicación, el acompañamiento directo a población en situación de vulnerabilidad en temas psicosociales, el análisis del contexto y las necesidades de la población migrante y sujeta de protección internacional y la promoción de la implementación de nuevas estrategias; las capacitación a funcionarios en materia de derechos humanos, migración y protección internacional, así como el impulso al desarrollo de marcos normativos y políticas migratorias regionales en México, República Dominicana y Centroamérica.

Por su parte **INSYDE** es fundada en abril de 2003 (dada de alta en el registro federal tres años después), cuando esta organización entra formalmente al mundo de las OSC el contexto en México es un poco más alentador para la sociedad civil, justo en la época de la alternancia y de un discurso oficial pro-sociedad civil, cuando las mesas de dialogo entre sociedad civil y gobierno son además de un hecho, diálogos formales cuyo fin es el fortalecimiento de la participación ciudadana, así, una vez conquistados los inicios de la democracia política, las OSC buscan llegar a una democracia integral, primera prueba de ello es el nombre de esta A.C. “Instituto para la Seguridad y la Democracia”.

Desde la declaración de su objeto social (“realizar investigación y docencia sobre problemas del desarrollo de México y el mundo, aplicando su conocimiento a la incidencia en políticas públicas, así como contribuir al avance de la justicia social

por medio de la promoción de la democracia, la seguridad ciudadana y la participación social”), INSYDE da muestra de que su surgimiento es en otra época.

Un punto de suma importancia es recalcar que a diferencia de las otras dos organizaciones estudiadas/analizadas en la presente investigación, esta no se enfoca exclusivamente al fenómeno migratorio, su foco se encuentra en transformar la seguridad nacional a seguridad ciudadana por ende sus acciones se centran en instituciones públicas (con énfasis en las policiales), acciones que por añadidura permiten fortalecer la democracia y combatir la corrupción; cuando en 2005 la migración es vista como un problema que afecta la seguridad nacional y los agentes migratorios hacen uso de la fuerza y la policía empieza no solo a detener sino además extorsionar a migrantes, INSYDE abre un espacio dentro de su campo de trabajo al fenómeno migratorio.

Una vez expuesto lo anterior, algunas de las actividades que le permiten lograr y fortalecer la incidencia y por ende el logro de sus objetivos son: diseño y desarrollo de instrumentos de investigación empírica que puedan ser aplicados en las instituciones y en la sociedad, instrumentos de evaluación y modernización del sistema de rendición de cuentas para instituciones gubernamentales; grupos de discusión y talleres que involucran a periodistas, académicos y expertos en seguridad pública y justicia penal.

En 2010 surge **IMUMI** (funda en abril y registrada en diciembre del mismo año), seis años después de la creación de la LFFAROSC y un año antes de que esta sufriera su primer reforma, en ese sentido se habían establecido ya nuevos mecanismos de relación entre las diversas y variadas instancias del gobierno y la sociedad civil.

Como muestra de este proceso y desarrollo de la sociedad civil se empieza a incrementar de manera significativa el número de organizaciones que emanan de la misma, dicho incremento obliga de cierta forma a las OSC a entrar en una “competencia” (principalmente) por recursos financieros,⁹⁵ en ese tenor tienen que

⁹⁵ El financiamiento para las OSC proviene aún en su mayoría de fundaciones, instancias u organizaciones europeas o estadounidenses, con el incremento de las OSC las oportunidades para

ser más profesionales, especializadas, capaces de establecer un objeto social que les permita trascender y plasmar una misión que las distinga de la labor de otras organizaciones (la particularidad de esta OSC es sin duda el enfoque de género, que le permite diferenciarse de otras organizaciones enfocadas también al fenómeno migratorio), comienzan a buscar más apoyo del gobierno y el respaldo la sociedad, se tiene claro entonces que la legitimidad les permitirá además captar financiamiento para el desarrollo de sus actividades y recursos humanos (a través del voluntariado).

Aunque IMUMI no declara en ninguno de sus objetivos el trabajar por la incidencia si recalca que es una de las acciones primordiales para lograr sus objetivos (líneas arriba mencionados): “IMUMI realiza trabajo de representación legal, investigación, capacitación e incidencia en políticas públicas y comunicación estratégica (...) para lograr un acompañamiento efectivo y eficaz trabaja en red con organizaciones de la sociedad civil de México, Estados Unidos y Centroamérica”.

3.5.2 Sobre los recursos de las OSC

a) Acerca del capital político:

En un primer momento haremos referencia al sistema político de cada organización.

Sin Fronteras cuenta con un patronato, figura máxima de gobierno dentro de la institución, y por ende la máxima autoridad en la toma de decisiones, es una instancia directiva cuyos miembros son elegidos por el mismo patronato a través de un proceso de postulación, cada uno de los diferentes miembros de la IAP tiene la oportunidad de proponer un candidato y mediante la evaluación de los perfiles, se elige al nuevo miembro.

Dicho patronato cuenta con nueve miembros, y trabaja de manera directa con todas las áreas de la organización, pues coordina la elección del o la directora general,

obtener financiamiento por parte de dichas instancias disminuyen ya que estas siguen ofreciendo (valga la redundancia) la misma oferta mientras la cantidad de proyectos que compiten es mayor.

brinda asesoría técnica a cada una de las áreas en caso de que estas lo requieran, promueve alianzas estratégicas con los actores claves para la organización y tiene la obligación de celebrar por lo menos una reunión al año. Además cuentan con estatutos, manuales de organización y de procedimientos que permiten especificar y regular las funciones y facultades de cada una de las áreas.

En *INSYDE* encontramos un órgano de gobierno, una asamblea de asociados en este caso llamada “Asamblea de INSYDE” (la asamblea y el consejo directivo están conformados por los mismos miembros, y aunque no se lograron obtener muchos detalles se sabe que el periodo de gestión es de dos años), que desempeña la parte directiva, es decir funciones de gobierno y representación legal; se cuenta con un equipo operativo independiente conformado por equipos de trabajo para las actividades establecidas en el objeto social y la parte administrativa que ejerce funciones de gestión interna y administración.

Por su parte *IMUMI* cuenta con un consejo directivo de cinco miembros, cuyo periodo de gestión es de tres años con derecho a reelección, en ese sentido el consejo directivo sigue siendo el mismo desde su fundación, sin embargo para la asignación o participación de un nuevo miembro y a diferencia de lo que se hace en Sin Fronteras (para elegir a los miembros del patronato), los únicos capacitados para proponer nuevos perfiles son los miembros del consejo directivo. Al igual que las otras dos organizaciones cuenta con estatutos previamente establecidos.

Uno de los aspectos más relevantes es que de las tres organizaciones es la única que cuenta con un área específica para la política pública, la Coordinación de políticas públicas.

Tres aspectos llaman la atención: algunos de los miembros del patronato en Sin Fronteras ejercen solamente la rotación de puestos, en el caso de *INSYDE* miembros del consejo directivo son parte de la dirección ejecutiva y en *IMUMI* el hecho de no existir un cambio dentro del órgano de gobierno nos da una señal de estabilidad, pero el hecho de que no se abra el umbral de voz para los demás miembros de la organización genera un poco de incertidumbre.

En cuanto a la capacidad de movilización (otro componente del capital político) el principal aspecto es el voluntariado:

Aunque no hay un patrón específico en el número de voluntariado que colabora con la IAP se calcula que son alrededor de 70 miembros al año, se trabaja también con practicantes y/o prestadores de servicio social.

En esa misma línea podemos contar las alianzas que se tiene con distintas organizaciones para apoyar posicionamientos o lanzar comunicados a la opinión pública, alguna de las organizaciones de las que se tiene apoyo son: Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova A.C., Scalabrinianas Misión con Migrantes y Refugiados, Asociación Para Una Vida Mejor, Infancia Común, A.C., Mesa de Coordinación Transfronteriza, Migraciones y Género, Programa Niños de la Calle A.C., Asistencia Legal por los Derechos Humanos (ASILEGAL), Balance, etc.

Al momento de la entrevista *INSYDE* no contaba con personal de voluntariado ni prestadores de servicio social, lo cual no implica que no hayan contado con ese apoyo en ocasiones anteriores, lo atribuimos más bien a que en su portal no cuentan con ningún número de contacto o información específica para este rubro, lo que disminuye el flujo de esta clase de participación.

A la par de Sin Fronteras, *INSYDE* tiene un alto número de posicionamientos y llamamientos a las distintas instancias y autoridades públicas/gubernamentales que cuentan con el apoyo de diversos actores como: Causa en Común A.C., CiC, Propuesta Cívica, Centro de Derechos Humanos Juan Gerardi A.C., Centro de Integración Ciudadana de Saltillo A.C, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., etc.

En cuanto a los voluntariado, prestadores de servicio social y practicantes, *IMUMI* es la asociación que registra una mayor diversidad pues aunque cuenta 27 personas, estas están distribuidas en México, Estados Unidos y Europa, y han contribuido con más de 12,000 horas de trabajo en la clínica jurídica, investigación, diseño y políticas públicas.

Algunas de las organizaciones que la han apoyado son: Women & Global Migration Working Group, ONU Mujeres, Colectivo contra la Trata de Personas en México, Instituto Mora, Movimiento Migrante Centroamericano, Instituto del Rincón, Sin Fronteras IAP, Programa de Defensa e Incidencia Binacional, a Asociación Nacional de Apoyo al Migrante A.C. (ANAMAC), al Centro de Atención a la Familia Migrante Indígena (CAFAMI), etc.

Capital económico:

El inmueble. *Sin Fronteras* cuenta con oficinas propias, remodeladas y adquiridas con el apoyo de Fundación Ford, Nacional Monte de Piedad IAP, la Real Embajada de Noruega en México, la Fundación COMEX A.C., la Fundación Helvex A.C., Tecno Lite y Marian Roche. *INSYDE* cuenta con oficinas propias, en proceso de remodelación. *IMUMI* también cuenta con oficinas propias y al igual que Sin Fronteras estas están plenamente adecuadas para cada una de las áreas y actividades que se desarrollan.

Entre mayor y más diversas sean las fuentes de financiamiento, aumentaran las capacidades para realizar las actividades, el número de estas y por ende mayor será la probabilidad de incidencia.

Algunos de los proyectos de financiamiento con los que cuentan las organizaciones son:

Sin Fronteras

- Fundación MacArthur. Proyecto: Fortalecimiento institucional que promueva mejores políticas y prácticas en México y Centroamérica para el avance de los derechos humanos de la población migrante.
- CAMMINA. Proyecto: Fortalecimiento del acceso a la justicia para personas migrantes y sujetas de protección internacional en México y las Américas.
- Noox. Proyecto: Construcción y remodelación de la oficinas de Sin Fronteras para la instalación del Centro de Día de Sin Fronteras IAP.
- Secretaria de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC) Proyecto: Mejoramiento del acceso a derechos de personas migrantes y

sujetas de protección internacional en la Ciudad de México, mediante la atención directa y el fortalecimiento de la implementación del Programa Sectorial de Hospitalidad, Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana para el Distrito Federal.

INSYDE

- Fundación Mac Arthur, Proyecto: Capacitación de las agencias de investigación sobre los protocolos para investigar y enjuiciar el homicidio, feminicidio y tráfico de personas.
- Fondo Canadá

IMUMI

- CAMMINA. Proyecto Regional de Litigio Estratégico.
- Fundación MacArthur. Proyecto de investigación para prevenir la separación permanente de familias migrantes y facilitar la reunificación a través del trabajo de incidencia política.
- INDESOL. Proyecto de Coinversión Social
- Open Society Foundations. Proyecto Unidad Familiar.

Aunque no se brindaron más datos sobre sus proyectos de financiamiento actuales, IMUMI declaró que el presupuesto anual es de aproximadamente 400,000 dólares.

Tanto Sin Fronteras como el Instituto para las Mujeres en la Migración cuentan con plataformas especiales para donaciones de particulares.

b) Capital organizacional:

Producción e interpretación de información relevante y fiable:

Sin Fronteras cuenta (en su portal de internet) con un espacio para documentos de otras instituciones, organizaciones o particulares que consideran de sumo interés para el tema de asilo y migración, además de elaborar informes temáticos (cuentan con más de 20 publicaciones), colaboran con otras OSC o instituciones académicas para editar diversos textos:

- *Adolescentes migrantes no acompañados* en colaboración con el Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (INCEDES).
- *“Ser migrante no me hace delincuente” Situación de las personas en detención en las estaciones migratorias de Iztapalapa, Distrito Federal y Tenosique y Villahermosa, Tabasco 2011 – 2012.*
- *Derechos Cautivos. La situación de las personas migrantes y sujetas a protección internacional en los centros de detención migratoria: siete experiencias de monitoreo desde la sociedad civil.* En colaboración con el Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, A.C., FM4 Paso Libre, Frontera con Justicia, Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría y la S.J.- Universidad Iberoamericana Puebla.
- *Evolución y retos de asilo en México. 20 años de asistencia legal e incidencia por las personas refugiadas.*

En el caso particular de *INSYDE* y a diferencia de las otras dos organizaciones la producción de información hablando en sentido estricto de publicaciones o informes propios de la organización son muy pocos, su enfoque va más dirigido a la interpretación y bases de datos de información relevante y fiable, por ejemplo dentro de su biblioteca digital podemos encontrar diversos libros, o documentos como:

- *Violencia y Medios 4. Periodismo, reforma penal y derechos humanos.*
- *Administración, Reforma y Rendición de Cuentas Policial en la Democracia.* En colaboración con Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Instituto de Estudios Superiores en Administración Pública y Privada.
- *La policía en México: función política y reforma.* Ernesto López Portillo Vargas.
- *Diagnóstico del Instituto Nacional de Migración: Hacia un sistema de rendición de cuentas en pro de las personas migrantes en México.*

IMUMI realiza producción e interpretación de información relevante y fiable, cuentan con dos secciones especiales para divulgación de información y documentos relevantes editados y/o de autoría ajena a la organización y también con propias publicaciones:

- Mujeres en comunidades transnacionales: el impacto de la migración desde un enfoque legal. 2011
- ¿Ahora hacia dónde vamos? Los Retos que enfrentan las familias migrantes transnacionales entre EUA y México. 2013
- Guía para desarrollar legislación migratoria con perspectiva de género en México. 2015
- Las trabajadoras migrantes centroamericanas en Chiapas. Recomendaciones de política pública para garantizar el ejercicio de sus derechos; publicada en colaboración con ONU Mujeres. 2015
- Un viaje sin rastros. Mujeres migrantes que transitan por México en situación irregular. 2015

Cuentan con doce publicaciones, en su mayoría disponibles solo de manera impresa.

En el rubro de capacidades comunicativas:

Sin Fronteras considera el trabajo con medios de comunicación como una de sus mejores estrategias para lograr incidencia, pues les permite exponer sus documentos de posicionamiento, que permiten llevar las diferentes vertientes del fenómeno migratorio a la agenda gubernamental. Los medios de comunicación los buscan al considerarlos fuentes de información confiables.

Su portal electrónico es su principal medio de comunicación, en este publican posicionamientos o comunicados, aunado a por supuesto a toda la información general sobre la organización y sus actividades. Cuentan con redes sociales como Facebook, Twitter o YouTube, donde a pesar de tener 7 mil, 6 mil y 200 seguidores respectivamente el nivel de interacción y personas alcanzadas es mínimo, a pesar de ello cuentan con una columna invitada en los periódicos electrónicos “Sin Embargo” y “Animal político”.

Tiene relación con distintas redes desde las más formales y articuladas hasta las que no cuentan con constitución legal: el Grupo de Trabajo Sobre Política Migratoria, el Consejo Parlamentario Regional sobre las Migraciones, Colectivo

Migraciones Para las Américas (COMPA), la Coalición Internacional Contra la Detención, Grupo Articulador México del Plan de Acción Brasil, la Red de Abogados Pro Bono⁹⁶ y la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones.

Su relación con las autoridades y funcionarios públicos es constante aunque reconocen no tener vínculos directos con ninguno de ellos, y jamás haber recibido alguna propuesta de algún partido político, los acercamientos de los funcionarios hacia ellos suelen ser principalmente para consultas; buscan no cazarse con ningún político, partido o comisión y aprovechar la coyuntura para poder buscar actores claves e interesados en apoyar sus proyectos.

Muestran gran conocimiento sobre las políticas públicas y programas, y sobre como incidir (realizan constante investigación). Priorizan el trabajo en red para incidencia y difusión.

Al hablar de *INSYDE* su página web es su principal medio de comunicación, en este publican posicionamientos o comunicados, aunado a por supuesto a toda la información general sobre la organización y sus actividades. Cuentan con redes sociales como Facebook y Twitter, donde tiene aproximadamente 2 mil y 6 mil seguidores respectivamente; cuentan con un boletín bimestral intitulado “Derribando Muros” donde no solo plasman sus actividades, además se publican las noticias más relevantes en torno al tema migratorio y se invitan a diversos profesionales o académicos a escribir una columna, cada boletín se enmarca en un tema en específico. Además cuentan con un programa piloto “Violencia y medios”, una especie de blog periodístico.

Forman parte del Programa Conecta de Fundación EU-LAC, donde a través de la herramienta “Mapeo” se promueven alianzas y sinergias en áreas temáticas relevantes de la asociación biregional Unión Europea y América Latina y el Caribe. Forman parte de la Red de casas de sonora, la Red por la rendición de cuentas, el

⁹⁶ Esta red fue constituida por Sin Fronteras con el objetivo de apoyar a un sector vulnerable en México a través de la solución a situaciones concretas, es un catalizador para impulsar la participación y el debate público sobre la situación de los extranjeros en México. Sin Fronteras IAP, 2018, *Red de Abogados Pro Bono de Sin Fronteras*, [página web], <https://sinfronteras.org.mx/red-de-abogados-pro-bono-de-sin-fronteras/>.

Colectivo #SeguridadSinGuerra, colectivo #JusticiaSinPretextos, creadores de la Red Nacional de Investigadores del Sistema de Justicia Penal Acusatorio (SJPA).

Muestran gran conocimiento sobre las políticas públicas y programas, y sobre como incidir pues realizan constante investigación, su contacto con funcionarios y legisladores es mucho más formal y abierto, pues realizan constantes foros, mesas de diálogos, debates y demás, con servidores públicos.

El *Instituto para las Mujeres en la Migración* tiene claro que los medios de comunicación (externos) son importantes, recurren a ellos a manera de estrategia cuando se necesita posicionar un tema en la opinión pública. Sus principales medios de difusión son redes sociales Facebook (6,400 seguidores), twitter (4,000) y YouTube y sus cuentas de correo electrónico (alrededor de 4000 contactos). Muestran una mayor interacción en redes sociales a comparación de las otras dos organizaciones; la plataforma con menos seguidores, YouTube, cuenta con mayor impacto, lo mismo sucede con la cuenta de Sin Fronteras. Han tenido colaboraciones con periódicos y/o plataformas digitales como *Desinformemonos*.

Un aspecto negativo en cuanto a su comunicación es que su portal electrónico está bastante desactualizado.

Al igual que Sin Fronteras y el Instituto para la Seguridad y la Democracia, forma parte del Grupo de Trabajo sobre Legislación y Política Migratoria, y del Colectivo Migraciones Para las Américas, pertenece también al Foro Migraciones, al Colectivo Contra la Trata de Personas y a la Red Mesoamericana Mujer, Salud y Migración.

Tienen una estrategia muy clara entorno al mapeo de actores, trabajan no con legisladores en particular sino con comisiones encargadas de temas migratorios, niñez, etc. (tanto en Cámara de Senadores y Diputados) y con funcionarios de distintas dependencias como la Secretaria de Relaciones Exteriores (SRE), Secretaria de Educación Pública, Secretaria de Gobernación (SEGOB), RENAPO, Secretaria de Salud y más, sus interlocutores depende del tema que estén tratando, así en SRE el contacto suele ser generalmente con el Instituto de Mexicanos del

Exterior, en SEGOB con la unidad de política migratoria, en el INM la dirección General Jurídica, de Derechos Humanos y Transparencia, y así sucesivamente.

Paradójicamente desconocen algunos aspectos teóricos básicos de la política pública.

c) Capital simbólico:

Sin Fronteras

- * Premio a la Institución por su Incidencia Publica otorgado por *Premios Compartir* edición XXIX, 2017.
- * Ganador del Desafío GoogleOrg con el proyecto “Contigo Sin Fronteras”, 2017.
- * Premio a Instituciones Creativas y Efectivas 2013, galardón otorgado por Fundación John D. and Catherine T. MacArthur.

INSYDE

- * Premio Visionaris 2011 otorgado por el Banco suizo UBS
- * Desde 2009 se encuentra entre los mejores think tanks de México de acuerdo al índice de la Universidad de Pensilvania.
- * Premio a Instituciones Creativas y Efectivas por la John D. and Catherine T. MacArthur Foundation en 2007.

3.5.3. Impacto de la incidencia en lo público gubernamental

Sin Fronteras cuenta con un “Modelo de Intervención integral”, conformado por dos estrategias de acción: la asistencia directa y la incidencia pública.

“Con la primera, brinda acompañamiento social y jurídico, para que las personas, que así lo deseen puedan integrarse plenamente al país o bien, estabilizarse emocionalmente y contar con condiciones que les permitan retomar su viaje o defenderse de violaciones a sus derechos humanos, con la segunda, elabora

propuestas concretas de incidencia para influir en la garantía y defensa de los derechos humanos de personas migrantes y sujetas de protección internacional, partiendo de la información que obtiene del trabajo directo con población”.⁹⁷

En ese sentido y debido al tiempo que lleva operando es pionera en trabajar en los tres niveles de gobierno, pero sin lugar a dudas (y como se ha expuesto líneas arriba) su mayor logro lo ha obtenido con el poder judicial, con quien establecido un sinfín de alianzas de manera individual, mismo caso ocurre en CDMX donde ha logrado posicionarse (sin el apoyo de redes).

Su expertise se encuentra en migración internacional y sujetos de protección internacional, es decir extranjeros en México, en su mayoría migrantes que desean establecerse en México.

Realizan planeación operativa anualmente, planeación estratégica cada 3 o 5 años según el contexto, y evaluación anual de la mano con el seguimiento mensual de actividades, por razones de estrategia ninguno de estos documentos son públicos, sin embargo cuentan con informes narrativos anuales que sí lo son y que pueden consultarse de manera electrónica o solicitándolos a la organización.

En el rubro de transparencia generan informes narrativos y financieros para distintas instancias como la Junta de Asistencia Privada (JAPDF), la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, el Sistema de Administración Tributaria y sus financiadoras.

Aunado a los proyectos de incidencia ya mencionados, dentro de sus 22 años de ejercicio podemos también traer a colación los siguientes:

- Participa estrechamente con el gobierno de la Ciudad de México en la elaboración de leyes y programas, así como con sus diferentes Secretarías, para el mejoramiento de las reglas de operación de sus programas sociales.

⁹⁷ Compartir Fundación Social, I.A.P., 2018, *Memoria XXIX Edición 2017*, [página web], http://compartir.org.mx/html/premio/memoria/memoria_2017/.

Impulsa así la entrada en vigor de un cuerpo normativo de políticas públicas en materia de interculturalidad, hospitalidad, atención a migrantes y movilidad humana que avanza en el reconocimiento de los derechos humanos de las personas migrantes y sujetas de protección internacional.

- Elaboró la sección de migración y asilo del Diagnóstico de Derechos Humanos de la Ciudad de México y da seguimiento al Programa de Derechos Humanos.
- En conjunto con la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades (SEDEREC), en el marco del Espacio de Participación del Capítulo 29 del Programa de Derechos Humanos del Distrito Federal, elaboró el Programa Sectorial de Hospitalidad, Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana para el Distrito Federal.
- Realizó una participación sustantiva en la elaboración de la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal.
- En 2005, fue la primera organización autorizada para monitorear las condiciones de la detención administrativa en estaciones migratorias.
- En colaboración con el Poder Legislativo, acompañó el proceso de creación e implementación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria y Asilo Político y aportó contenidos para la elaboración de otras leyes, como la Ley de Trata y la Ley de Migración.
- Impulsó y acompañó la creación del Plan de Acción de Brasil, un acuerdo intergubernamental para mejorar, fortalecer y ampliar los sistemas nacionales de asilo en la región, que beneficia a las personas con necesidades de protección internacional que se encuentran en las Américas. Forma parte activa del Grupo Articulador México para la implementación y evaluación de dicho acuerdo, además de dar seguimiento a los compromisos que hizo México en 2016 en torno al asilo.
- Participa en las consultas anuales del ACNUR, en Ginebra, incrementando el conocimiento y sensibilidad del organismo frente a la crisis de asilo en las Américas.

Por todo lo anterior se han convertido en una de las organizaciones con mayor renombre dentro del ámbito migratorio y una de las que mayor participación en la política presenta.

Instituto para la Seguridad y la Democracia

La forma de incidencia de esta A.C. es diferente a la de nuestras otras dos organizaciones, un primer punto a tomar en cuenta es que la incidencia⁹⁸ en leyes o en políticas públicas que ha logrado es prácticamente en su totalidad por medio del trabajo en red, se habla en específico del Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria y el Colectivo Migraciones Para las Américas (COMPA).

Su trabajo es definitivamente el de una think thank, sus propuestas, informes, comunicados y posicionamientos han ejercido una alta influencia en la evolución de las ideas de servidores, funcionarios e instituciones; al investigar y promover ideas democratizan el espacio público contribuyendo a que las decisiones gubernamentales dejen de ser planas y con una sola perspectiva; al ser una OSC se convierten también en generadores de debate público, en un puente entre la academia, la sociedad civil y la administración pública.

Al desarrollar una investigación operativa, monitoreo y su posterior denuncia a través de informes, su trabajo es de fondo y a largo plazo “ponen en contacto los resultados de la investigación con las necesidades de las políticas públicas”, promueven sus agendas, visibilizan las violaciones de derechos, y ganan también visibilizar sus acciones. Puesto que no litigan ni realizan acciones asistencialistas, su objetivo se encamina a la transformación de las instituciones, fortalecimiento institucional para reducir las violaciones de derecho.

⁹⁸ Es importante recordar que hablamos de la incidencia exclusivamente en el contexto migratorio, dentro de sus otras áreas INSYDE cuenta con otros proyectos y logros de incidencia ejemplo de ello es su Dirección de Investigación Aplicada en Policía, Seguridad Ciudadana y Prevención (DIAP), a través de la cual generan diagnóstico, diseño y aplicación de políticas públicas de seguridad ciudadana, prevención y convivencia y la ejecución de acciones para la aplicación y desarrollo de la reforma policial y del sistema de justicia penal, ejemplo de ello es su Programa de Certificación Policial Ciudadana (CERTIPOL)

Apoyan las agendas de otras organizaciones, no solo en capacitación o compartiendo información, sino gestionando algunos casos o actividades, es decir juegan un rol de acompañamiento, asesorando o resolviendo cuestiones operativas debido a la cercanía con todos los poderes de la unión, al tener su sede en la capital del país.

INSYDE ha tocado las puertas del INM desde hace más de cinco años, proponiendo la mejora institucional y ofreciendo apoyo para lograrla, recientemente algunas puertas se han abierto, no sin dificultad y no sin resistencias formales e informales, gracias a su recomendaciones, el INM ha expedido y modificado las reglas de operación de sus centros.

Con base en lo anterior se entiende porque su contacto con los actores públicos gubernamentales es mucho más abierto y formal, en comparación con las otras dos organizaciones, su participación en foros, debates, mesas de dialogo, talleres, jornadas políticas con funcionarios o legisladores es mayor.

Instituto para las Mujeres en la Migración

A través de la representación de casos particulares y de investigación profunda, el instituto logra identificar patrones que motivan el cambio en las políticas públicas o en la legislación, en ese sentido se apoya de la realización de investigación de campo y de casos, que se trasforman en estadísticas y que le permiten elaborar informes y posicionar así los temas en los que se requiere incidencia.

Su modelo de trabajo consiste primero en escuchar; investigar y después comunicar; en tercer momento abogan (es decir con los actores ya identificados, empiezan a mover la información con instancias específicas); después impulsan la reforma de políticas públicas, y una vez que sean aprobadas comienzan con una etapa de asistencia técnica y monitoreo en el que capacitan tanto a organizaciones como a funcionarios; por ultimo analizan y presenta los resultados.

En ese sentido cuentan con una evaluación interna anual, no cuentan con informes públicos (sin embargo puedes ponerte en contacto con la organización para solicitar algunos informes narrativos), hacen planeación operativa cada año y planeación

estratégica cada cinco años; realizan informes tanto narrativos como financieros exclusivamente para sus financiadoras sobre proyectos y actividades.

Al igual que INSYDE los mayores logros en incidencia se han logrado a través del Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria:

- Desde que se formuló la propuesta para reformar la Ley General de Población en diciembre de 2010, el Grupo de Trabajo, elaboró un análisis de los principales aspectos de la iniciativa, incluyendo recomendaciones de modificación para garantizar la protección de los derechos de las personas migrantes. A partir de la promulgación de la Ley de Migración el 25 de mayo de 2011, el Grupo de Trabajo ha realizado estrategias de reforma, litigio y seguimiento al proceso de elaboración del reglamento de dicha ley; la contribución de IMUMI fue el apartado de análisis y comentarios relacionados con la situación de las mujeres migrantes y el enfoque de género.
- En 2014 lograron la incorporación del Capítulo Décimo Noveno intitulado Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes en la Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes; capítulo referente a las medidas especiales de protección que las autoridades deberán adoptar para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes migrantes, acompañados, no acompañados, separados, nacionales, extranjeros y repatriados en el contexto de movilidad humana.
- El GTPM trabaja actualmente en las reformas que requiere la Ley de Migración y su armonización con otros marcos normativo. El IMUMI participa en el Grupo de Trabajo enfocándose en las consecuencias potenciales para mujeres migrantes en la aplicación de la nueva normatividad.
- “Busca colocar en la agenda de las comisiones de Migración, Derechos Humanos, Infancia y Adolescencia y Estudios Legislativos del Senado de la República, la urgencia de garantizar los derechos humanos de la infancia migrante y sujeta de protección internacional en México, armonizando la Ley de Migración con la Ley General de Niñas, Niños y Adolescentes”.

- En 2012 IMUMI junto con 15 organizaciones de la sociedad civil impulso la conformación del Colectivo Plan Nacional de Desarrollo-Migración (Colectivo PND-Migración) con el objetivo de contribuir a la conformación de una agenda estratégica transnacional de migración, incluyente de las diversas expresiones ciudadanas y de las áreas de trabajo de la iglesia, con trabajo dirigido a migrantes y temas emergentes relacionados. A través de dicho esfuerzo se logró la participación de la sociedad civil en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
- En 2014 fue elaborado el Programa Especial de Migración por la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, en colaboración de distintos grupos de la sociedad civil incluyendo al Colectivo Plan Nacional de Desarrollo y el COMPA.
- Pacto Mundial sobre la Migración: Forma parte de las mesas de consulta, en coordinación con la Red de Mujeres en la Migración (WIMN) y con la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (ONU Mujeres); elaboraron recomendaciones para abordar los derechos humanos de las mujeres en el Pacto Mundial sobre Migración.

3.5.4. Logros y desafíos de la incidencia pública

De acuerdo a lo anteriormente expuesto es claro que el hecho de generar incidencia no es un proceso de un día para otro, caracterizado de altibajos y sumamente diverso, requiere de estrategias y recursos que se van adquiriendo a lo largo del tiempo.

Si comparamos la participación de la ciudadanía actualmente con lo que sucedía hace cinco, seis décadas cuando era impensable que los ciudadanos opinaran, criticaran y mucho menos tomaran parte de las decisiones gubernamentales, es evidente que se ha logrado muchísimo no solo han aumentado el número de OSC sino que también hoy se les reconoce a través de una ley la importancia que tiene en la solución de problemas que aquejan a la población.

El hecho de poder redactar informes sombra, tener voz en los procesos de diseño de las políticas, ser capaces de implementarlas y mejor aún evaluarlas para mejorarlas, impulsar cambios en instituciones, legislaciones, y todos los ejemplos líneas arriba mencionados son considerados desde esta perspectiva logros de la incidencia pública.

Sin embargo existe aún un largo camino para fortalecer e incrementar la participación activa y real de la ciudadanía, en ese tenor enumeraremos algunos de los desafíos que le hacen falta superar a las OSC y al gobierno para lograr una mayor (y eficaz) incidencia en la política del país:

1. No todos las instancias tienen institucionalizados los procesos de participación ciudadana, lo que merma la incidencia, debido principalmente a que cada organización debe buscar mecanismos distintos y estrategias propias, así muchas organizaciones se quedan fuera de los procesos de incidencia al no contar con los conocimientos o recursos necesarios para poder participar en ella.
2. El acercamiento con los detentadores del poder. Hoy en día muchos funcionarios siguen sin creer o confiar en las Organizaciones de la Sociedad Civil, muy pocas veces los funcionarios buscan a las organizaciones, en su lugar, son estas las que constantemente acuden a ellos, por consiguiente se debe trabajar en mecanismos que mejoren la visión que estos tienen de la OSC.
3. No existe una memoria oficial del trabajo de incidencia, las OSC se enfrentan a los cambios de las administraciones; generalmente se ven en la necesidad de volver a contextualizar sobre la situación, volver a sensibilizar a los ahora nuevos funcionarios, existe entonces una falta de continuidad al trabajo y a los acuerdos previamente establecidos.
4. El financiamiento. Algunos fundaciones o financiadoras no aceptan proyectos donde se hable de incidencia efectiva, por ejemplo incidencia para reformar marcos normativos, propuestas de leyes, etc., puesto que lo consideran lobbying, lo que las hace buscar proyectos distintos para poder lograr

financiar esas actividades, hasta cierto punto algunas organizaciones se ven rebasadas por tener que cumplir con las otras actividades que si les pueden brindar financiamiento de un manera “más fácil”, por lo que en algunas ocasiones tienden a abandonar sus procesos de incidencia.

5. Algunas organizaciones no están legalmente constituidas, los motivos pueden ser varios desde no contar con los recursos tanto económicos como materiales hasta apatía o el hecho de no considerarlo necesario; en ese sentido y siguiendo la línea del financiamiento, podemos retomar el tema del trabajo en red, trabajo que es priorizado porque te permite aprovechar las capacidades de otras organizaciones y así complementar el trabajo y los recursos (incluidos) los financieros, el problema viene cuando alguna organización de la red no está legalmente constituida, pues al dificultarse aún más la obtención de recursos, el trabajo de la red se tambalea.
6. La LFFAROSC se ve rebasada, el gobierno hace uso de las capacidades de las OSC sin retribuir de manera equitativa.
7. Las convocatorias de financiamiento del gobierno mexicano (hablamos por ejemplo de INDESOL) son muy reducidas, acotadas y de bajo presupuesto: ofrecen poco tiempo para desarrollar proyectos, en el entendido que los procesos de incidencia son bastante inconstantes, pueden llevar semanas, meses o años hasta lograr un cambio verdaderamente importante; por lo que (y en sintonía con el punto anterior) los órganos de gobierno deben adentrarse un poco más en las actividades de las OSC, es decir deben estar más al tanto de cómo, en que forma o tiempos se desempeñan los proyectos para poder adecuar las convocatorias a la realidad de las organizaciones.

Con base en lo anterior es evidente que los procesos de incidencia son sumamente variados, cada una de las organizaciones estudiadas demostró tener un trabajo real de incidencia en la política de migración, sin embargo:

Sin Fronteras se coloca a la cabeza, principalmente por el tiempo que lleva operando, su experiencia en política pública y estrategias, aunado a su trabajo

social (realizan clases de español, ayudan a migrantes a tener un empleo en México, tiene una parte esencialista al ofrecer apoyo monetario o en especie, ofrecen apoyo psicológico), y legal (asesoran jurídicamente y litigan casos particulares), les da un campo de acción mayor que les permite conocer a más actores e instituciones claves para sus propósitos, su experiencia les permite acceder a mayores fondos y tener legitimidad frente a la llamada clase política, medios de comunicación y sociedad en general. Uno de sus principales desaciertos es el desconocimiento a la Ley de Fomento (LFFAROSC).

De las tres organizaciones demostró ser la que mejor sistema de gobierno tiene, a pesar de la rotación de puestos que tiene dentro de su patronato (puede ser signo de estabilidad pero también una muestra de la falta de interés por contar con nuevas propuestas, y de democracia).

Como se mencionó anteriormente INSYDE trabaja de una manera distinta sus procesos de incidencia, son la antesala para el logro de incidencia en política pública, ya que manejan a la perfección la parte de la investigación tanto teórica como en campo, sus actividades van más reflejadas a la incidencia en marcos normativos y cambios institucionales. Paradójicamente y al igual que IMUMI muestran un nivel menor de transparencia hacia el público en general en comparación con Sin Fronteras, y se hace mención de paradójicamente porque la transparencia es una de las principales cuestiones que promueven.

Por su parte IMUMI demuestra un gran manejo de estrategias y conocimiento de actores para lograr la incidencia tanto en políticas públicas como en el impulso de reformas legislativas. En ese sentido uno de los detalles que aunque le hacen ganar experiencia, limitan a su vez su nivel de acción en incidencia, es su enfoque en casos particulares (hacen mucho trabajo de litigio).

Conclusiones y reflexiones finales

El objetivo de esta investigación fue analizar la incidencia de las OSC en el fenómeno migratorio así como la dirección, el avance y el futuro de la misma. Por consiguiente, la idea fue generar un estudio que nos permitiera vislumbrar la importancia de la participación activa de la sociedad en el fenómeno migratorio.

La sociedad civil dejó atrás su papel meramente asistencialista y de apoyo, hoy es más bien participe activo y colaborador. La participación ciudadana ha ganado terreno en los últimos años, de la mano van el aumento del voluntariado, el tercer sector y la responsabilidad social en las empresas que hoy en día son más que un hecho.

Con el pasar de los años los ciudadanos descubrieron que era mucho más factible intervenir e incidir en lo público en conjunto que en lo individual, en ese tenor y con el aumento de la conciencia cívica la sociedad civil ha superado los obstáculos de un Estado corporativista, respetándose así su autonomía, poco a poco se fueron creando nuevos mecanismos y vínculos entre organizaciones, organizaciones y gobierno, surgieron nuevas instancias como los consejos ciudadanos o los observatorios, que llevaron a las Organizaciones de la Sociedad Civil a lograr el reconocimiento público y el fomento a sus actividades con estímulos o recursos públicos, a pesar de ello el camino que les queda por recorrer es aun extremadamente extenso.

A pesar de que la Ley de Migración y el Programa Especial de Migración son considerados de los más avanzados en materia migratoria, de nada sirve el papel si los encargados de ejecutar, no están capacitados... Y aunque en 2008 se aprobó la reforma legislativa que despenalizó la migración irregular al derogar los artículos 119 a 124 de la Ley General de Población, y los migrantes “dejaron” de ser catalogados como delincuentes, no se debe olvidar que desde 2005 el Instituto Nacional de Migración forma parte de las instancias que colaborarán en la Seguridad Nacional Mexicana; con este hecho se han emprendido acciones concretas para controlar el flujo migratorio de indocumentados por el país, y con

esto se hace referencia principalmente a retenes ilegales, donde los agentes migratorios portan armas las cuales no están autorizados a portar.

Algo que sin duda es elemental es que los países emisores (México, Guatemala, Belice, etc.) no emprenden grandes acciones con los países receptores por el desahogo que le significan las migraciones, aunado a la gran cantidad de dinero que reflejan las remesas, si hay disminución de migrantes, hay una disminución de dinero que es clave para la economía del país emisor.

El fenómeno migratorio es tan complejo y el hecho de ser visto como un negocio hace aún más difícil su resolución. En este sentido, a las OSC les ha costado tanto trabajo posicionar los temas entorno a la migración y poder incidir; al criticar, denunciar y señalar de manera abierta los errores o fallas tanto en el actuar, como en las leyes o programas implementados por el gobierno, su accionar se ve debilitado, pues no consiguen el apoyo o respaldo suficiente, son tantos los problemas sociales que coexisten en México que el fenómeno de la migración queda rezagado.

Con base en lo analizado podemos concluir que la migración se ha convertido en un “negocio” encabezado por redes de contrabando, trata de personas y tráfico de drogas, con la colaboración (de algunos miembros) de autoridades locales, municipales, estatales y federales; y que las políticas y programas implantados (considerados de los más completos en el mundo) se han visto rebasados y por ende no han logrado abatir del todo el grado de violencia contra los emigrantes, inmigrantes y transmigrantes, es claro que el gobierno debe voltear a otras alternativas y que esa alternativa para mejorar las condiciones de los ya mencionados es la participación de la sociedad civil, puesto que esta tiene un peculiaridad que la hace ser un elemento clave, su trato directo con los afectados, con los migrantes.

Pero es esta misma peculiaridad la que puede mermar el trabajo de la sociedad civil, hago referencia a aquellas organizaciones (y con base en lo conversado en las entrevistas) que se apartan del contacto real con su población objetivo o bien, que se relacionan solo con sus afines, es decir que sus relaciones son solo con sectores

de la sociedad civil que abordan el mismo tema y la misma línea de trabajo que ellos o que se relacionan solo con su población objetivo sin tomar en cuenta a los demás sectores de la sociedad civil, en consecuencia se va dando una fragmentación importante que impide el fortalecimiento de la sociedad civil. A continuación destacamos una serie de temas y reflexiones generadas de los capítulos desarrollados.

1. Los momentos de coyuntura son especialmente relevantes para las OSC, estas deben de aprovechar esos pequeños momentos para avanzar en su agenda y posicionar temas tanto en la agenda pública como en la gubernamental.

Hay momentos en que el tema migratorio cobra especial énfasis, por ejemplo cuando un número considerable de inmigrantes son detenidos, cuando algún mexicano es condenado o violentado por la policía estadounidense. Desde el inicio de la llamada era Donald Trump, los emigrantes mexicanos (principalmente retornados) han tenido especial énfasis y han sido foco de atención, las declaraciones del mandatario norteamericano han permitido que el tema no se “apague” nuevamente.

Este hecho es particular importante para IMUMI, pues aunque llevan años trabajando con familias transnacionales, su población objetivo en estos momentos se encuentra en las familias (niños y mujeres principalmente) que retornan, al estar el tema de mexicanos deportados en boga de la población sus oportunidades de establecer acuerdos e incidir en programas y leyes aumentan; no así para Sin Fronteras e INSYDE, es claro también que México y sus ciudadanos exigen lo que no ofrecen, por ejemplo si hacemos referencia a las persecuciones de migrantes, es claro que México hace exactamente lo que no le gusta que le hagan a sus connacionales, desde esta perspectiva la respuesta es clara, la política migratoria de México depende de las acciones y decisiones de Estados Unidos.

2. El trabajo de incidencia pública, es un trabajo a largo plazo. El emprender acciones a largo plazo es (y de manera contradictoria) otro de los obstáculos para fortalecer la incidencia. Al no mostrar resultados tangibles, el apoyo recibido suele ser menor en comparación con otras organizaciones que realizan labor asistencial

(por ejemplo aquellas que se encargan de dar techo a niños de la calle, o aquellas que ayudan a tratamientos contra alguna enfermedad, si hacemos referencia a organizaciones en el tema migratorio están las casas de migrantes, que ofrecen dormitorios, alimentos o enseres de uso personal), que si bien también entran en la competencia por financiamiento público o de otras organizaciones o fundaciones privadas, es más factible que sean apoyadas por particulares.

En este orden de ideas Sin Fronteras tiene un “ventaja” si la comparamos con las otras dos organizaciones, pues realiza ambas cosas (asistencialismo e incidencia), otorga por ejemplo apoyo monetario, en especie (alimento, clases de español, etc.), apoya en la búsqueda de empleo, etc.

IMUMI empieza también a labrar su camino asistencial al otorgar apoyo monetario a las familias transnacionales para el trámite de documentos como pasaportes, actas de nacimiento y apostillas.

E INSYDE es la “menos favorecida” en este aspecto al fungir más con proyectos a largo plazo y ser cero asistencialista.

Es este punto es importante recalcar que fungir con varias funciones a la vez como el asistencialismo y la incidencia, es lo que se llama vulgarmente un ‘arma de doble filo’, pues aunque por un lado les da mayores oportunidades para generar recursos, por otro lado tienen que dividirse y hasta cierto punto desatender uno de los dos temas o bien contratar mayor personal, lo que implica desestabilidad y falta de continuidad en los conocimientos adquiridos.

Es el caso de IMUMI que llega a trabajar por proyectos/consultorías y contrata personal para determinados proyectos, INSYDE trabaja también con algunos investigadores externos.

3. En ese mismo orden de ideas es evidente que el financiamiento es uno de los principales retos para la sociedad civil. No hay proyectos exclusivos para la incidencia.

Algunas financiadoras no acepta proyectos relacionados con la incidencia (lo que se liga con el punto anterior las OSC se ven forzadas a realizar otro tipo de

actividades que les puedan generar financiamiento para sus proyectos, descuidando el fortalecimiento de su incidencia); otras declinan proyectos dirigidos a determinados temas limitando aún más las posibilidades de obtención de recursos económicos, tal es el caso de fundación Mac Arthur quien a partir de diciembre de 2017, finalizó todos los proyectos sobre migración en México y ya no otorga donativos en este tema.

En el caso de los apoyos otorgados por el gobierno mexicano se sabe que no corresponden de manera real con los procesos de incidencia, los montos y tiempos brindados son insuficientes, se habla de aproximadamente un año para desarrollarlos cuando la incidencia rara vez sigue ciclos tan cortos. En ese sentido los fondeadores deberían contar con expertos en organizaciones civiles, en política públicas, en incidencia. Su apoyo es más bien dirigido a cursos de capacitación, en ese sentido se deben de buscar otros mecanismos para acercar a más organizaciones, mayor difusión en medios de comunicación por ejemplo.

Es necesario posicionar el tema de fondos en la agenda pública, así como promover la cultura de donación, por ejemplo incorporando algunos beneficios fiscales para los donantes.

En el afán de conseguir recursos económicos las OSC invierten gran cantidad de tiempo, algunas organizaciones realizan incluso acciones en detrimento de sus propios fines, en este contexto, el corporativismo, el clientelismo y la cooptación siguen existiendo. Algunos legisladores o funcionarios condicionan los apoyos (utilizan a las OSC para legitimarse), pero también distintos actores sociales fomentan este actuar.

Y esa es otra de las razones por las que las organizaciones prefieren buscar recursos de fuentes no gubernamentales, con esta misma acción se evita la dependencia y la relación subordinada con el gobierno, contribuyendo al fortalecimiento de su autonomía.

4. Uso adecuado de las nuevas formas de comunicación, antes los posicionamientos requerían de movilizaciones, de infraestructura, hoy hay organizaciones que trabajan a través de las redes sociales, antes se podía lograr construcción de adherencia al tener el contacto con los otros, el contacto cara a cara lograba crear liderazgos marcados, hoy es difícil lograr eso porque no se cuenta con una estructura real. Existen redes que no están formalmente organizadas, la falta de un autogobierno limita el actuar y demerita el trabajo de la red.

La adhesión es importante en el momento de estar frente a los actores políticos, mostrar respaldo de diferentes sectores contribuye al posicionamiento de temas en las agendas, sin embargo las movilizaciones de organizaciones son prácticamente nulas si las comparamos con las movilizaciones que se hacían de la mano con movimientos sociales en la década de los sesenta o setenta, por eso es relevante que se retomen este tipo de estrategias o bien que las organizaciones tengan conocimientos bastos sobre las nuevas formas de interacción, las redes sociales.

En ese mismo orden de ideas traeremos a colación el hecho de que las tres organizaciones declararon como sus principales medios de comunicación las redes sociales, sin embargo el alcance e interacción que estas mostraron es sumamente débil a pesar de contar con más de 5 mil seguidores entre sus distintas redes, cuentan con una interacción de menos de 100 personas. Por consiguiente se exhorta a las organizaciones a crear estrategias de comunicación, que incluyan por ejemplo: 1. Tener claro qué es lo que se quiere informar, a quien y que se quiere lograr con dicha información, con base en esto ubicar el medio más adecuado. 2. Adentrarse en mundo digital para conocer los códigos y lenguaje utilizado, por ejemplo el uso de los 'hashtag' 3. Ubicar cuál es su red social con mayor impacto y fortalecerla, al mismo tiempo que promocionan sus otros medios de comunicación; ubicar que funciona más un video, una infografía, un twit, etc.

5. Investigar es la base para poder realizar incidencia, la investigación solida brinda credibilidad y por ende legitimidad a las organizaciones, les permite fortalecer su papel como interlocutores al mostrar información confiable y datos duros que muestren la realidad de los problemas que se buscan atacar. En ese tenor INSYDE

se encuentra en ventaja a comparación de las otras dos organizaciones pues al trabajar como think tank combina la investigación de gabinete y de campo lo que le da un mayor espectro de la realizada y mayor confiabilidad a sus investigaciones.

Sin embargo se debe tener en cuenta que para poder incidir también es necesario estar bien informado y capacitado en todos los ámbitos, marcos normativos, contexto nacional e internacional, programas, mapeo de actores (las posturas y puntos clave de los mismos). En este rubro IMUMI demostró una mejor estrategia ya que su mapeo de actores es mucho más claro y acertado, ubican debilidades y oportunidades de cada actor, investigan la postura y formulan los acercamientos dependiendo del contexto y la coyuntura, lo que les proporciona un mayor número de aliados. Por último un aspecto a rescatar de Sin Fronteras es que la mayoría de los miembros de su patronato provienen de la academia lo que hace que su estructura sea más completo.

En este sentido se recomienda que las OSC sean cada vez más profesionales y multidisciplinarias, que cuenten con especialistas en distintas áreas. Es importante que realicen constantes autoanálisis que les permitan encontrar sus debilidades, el llamado análisis FODA⁹⁹ es una excelente opción para que se reconozcan capaces o no de llevar a cabo determinada investigación.

El hecho de establecer alianzas con otros actores y trabajar en red con otras organizaciones es una opción que les permitirá también tener trabajos mucho más completos, así como mayor difusión. La información brindada debe ser concreta y con lenguaje adecuado para otros sectores de la sociedad civil, por ejemplo si se presenta ante determinado actor con cientos de hojas de es menos probable que capten la atención del actor.

⁹⁹ Un análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas conocido comúnmente como Análisis FODA. El FODA permite identificar qué tan preparada está la organización o grupo para trabajar con determinado problema o población. Asimismo, identificar los factores del entorno, tales como grupos de interés adversos, apoyo o limitaciones de las convocatorias, otros actores - aliados o competidores-, etc. Factores que pueden afectar, positiva o negativamente la realización de los proyectos.

6. Hay una falta de especialización completa y en otras áreas, IMUMI desconoce algunos aspectos teóricos de la política pública, a diferencia de Sin fronteras que aunque tiene un conocimiento más basto le es también complicado identificar el punto en el que inciden.

La mayoría de las OSC participan en la evaluación pues ya con los programas implementados realizan investigaciones y proponen cambios y reformas, lo que los lleva a participar de acuerdo con esto, en el diseño.

Algo que llamo especialmente la atención es la estrategia utilizada para incidencia y la forma de generar opinión pública, pues no siempre se busca generar esta para incidir, se eligen medios específicos no se trata de hacer opinión pública masiva sino de buscar el medio adecuado para comunicar determinada información y que esa información llegue a oídos y repercuta en determinado actor.

7. La mayoría de la incidencia se logra a través de mecanismos informales, en consecuencia debe existir voluntad política de apertura, concertación y colaboración entre organizaciones, de organizaciones para trabajar con funcionarios y de funcionarios para colaborar con la sociedad civil. Debe quedar claro para ambos que no se trata de un competencia sino de un colaboración constante que permita el reconocimiento real de las organizaciones pero a la vez el papel del gobierno como una aliado, se debe aprovechar la ventaja de continuidad, flexibilidad y recursos mixtos con los que cuentan las OSC.

A manera de conclusión general no todas las Organizaciones de la Sociedad Civil están capacitadas para incidir en lo público/gubernamental, para poder ser parte de los procesos de incidencia se necesita de experiencia y de una serie de conocimientos, técnicas, capacidades y estrategias.

Para incidir es necesario que las OSC se reconozcan capaces de llevar a cabo esa actividad, el análisis FODA es una buena opción para descubrirlo, el trabajo en red es una opción cuando las capacidades no son del todo suficientes, se quieren completar o bien potencializar. Conocer el presupuesto, los recursos humanos y

materiales, tener claro que se quiere hacer y cómo son conocimientos clave para iniciar un proceso de incidencia.

La incidencia requiere capacidades: de acción pública y política, técnica y administrativa, de conocimiento teóricos en materia de políticas públicas, marcos normativos y de la materia en la que especializan su actuar.

La incidencia se logra así con base en la experiencia prueba de ello son el mayor número de logros con los que cuenta Sin Fronteras.

Para fortalecer y avanzar en el camino de la incidencia, las OSC deben primero reafirmar su papel como organizaciones involucradas en el debate público, las políticas públicas y la legislación, respetando siempre su carácter apartidista y sin fines de lucro, deben fortalecer su representatividad, y definir sus agendas, verse como actores y sujetos de consulta y debate, además de la construcción de una memoria de incidencia que permita vislumbrar los logros y no dar marcha atrás.

Se necesitan crear vínculos y capacidad organizativa pues los mayores logros de incidencia se obtienen con el trabajo en red, se debe promover la investigación y buscar alternativas que generen recursos para la realización de la misma, por ejemplo profundizar el acercamiento con la academia. El éxito en los procesos de incidencia depende de constancia, estrategia y mapeo de actores. Existen diferentes maneras de incidir, y hay quien ayuda a incidir en la construcción de otras organizaciones, ejemplo claro es INSYDE.

Bibliografía

Aguilar, Rubén, (2006) 'Las Organizaciones de la Sociedad Civil en México: su evolución y principales retos', Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad Iberoamericana, México.

Aguilar Villanueva, Luis, *Gobernanza y gestión pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

Amparo Casar, María, *Sistema político mexicano* 2ª edición, México, Oxford, 2015.

Aragonés, A., *et al.*, 'Nuevos migrantes en la Globalización' en Ismael García Castro, Erika Montoya Zavala, Ofelia Woo, *Migraciones globales. Población en movimiento, familias y comunidades migrantes*. México, Jorale Editores, 2010.

Barrera, Rolando, *La política y la Administración pública*. México, Miguel Ángel Porrúa/UAEM, 2012.

Bobbio, Norberto y Nicola Matteucci, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1981.

Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

Cadena Roa, Jorge (Coord.) *Las Organizaciones Civiles Mexicanas hoy*, México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2004.

-----citado en I. Lay Arellano, 'El surgimiento y desarrollo de la sociedad civil en México' en I. Santos (coord.), *Para una historia de las asociaciones en México (siglo XVIII-XX)*, México, Palabra de Clío A.C., 2014.

Caicedo, L., (2002), 'Las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU y su posible aplicación en el proceso de paz colombiano', Maestría en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador.

- Canto Chac, Manuel, (coord.) *Lo Cívico en lo público*, México, Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos A.C., 2002.
- Carré de Malberg, Rymond, *Teoría general del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1948.
- Cortés Vázquez, Lorena, (2011), 'Estudio comparado sobre la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en políticas públicas. Análisis de percepción a partir del Índice de la Sociedad Civil en países de América Latina', Maestría en Políticas Públicas Comparada, Facultad Latinoamericana De Ciencias Sociales, México.
- Dahl, Robert, *La Poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Tecnos, 1997.
- Dwight, Waldo, *Administración Pública: La función administrativa, los sistemas de organización y otros aspectos*, México, Trillas, 1967.
- Guerrero, Omar, *La administración pública del estado capitalista*, México, Instituto Nacional de Administración Publica, 1980.
- González Bombal, Inéz y Rodrigo Villar, *Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas*, Argentina, Libros del Zorzal, 2003.
- González, Miguel y Virginia D'Angelo, *Estado, agenda política y participación ciudadana: Casos y perspectivas en el ámbito local en México y Argentina*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, 2016.
- Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961.
- Jiménez Castro, Wilburg, *Administración Pública para el Desarrollo integral*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971.
- Launay, Claire, 2005, 'La gobernanza: Estado, ciudadanía y renovación de lo político. Origen, definición e implicaciones del concepto en Colombia',

- Controversia*, número 185, (diciembre 2005). Bogotá Centro de investigación y educación popular (CINEP).
- Lahera Eugenio, *Introducción a las políticas públicas*, Chile, Fondo de Cultura Económica, 2002.
- Leiras, Marcelo, 'La incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas: definiciones, explicaciones y evaluaciones de la literatura especializada local e internacional', en Acuña, Carlos y Ariana Vacchieri, (comps.) *La incidencia de la sociedad civil sobre las políticas públicas en la Argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI editores, 2007.
- López Álvarez, Francisco, *La administración pública y la vida económica en México*, México, Porrúa, 1956.
- Ochman, M., y Eduardo Rodríguez-Oreggia (coords.) *Análisis e incidencia de las políticas públicas en México: en busca de un gobierno eficiente*. México, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey y Miguel Ángel Porrúa, 2013.
- Olivares, Jorge, 'La llamada crisis del modelo de Estado de Bienestar', en *Miscelánea Comillas*, Vol. 68, núm. 132, Madrid, España, 2010, p.299.
- Olvera, Alberto, (coord.), *La Sociedad Civil: de la Teoría a la Realidad*, México, El Colegio de México A.C., 2002.
- (2002) 'Democracia y sociedad civil en México: lecciones y tareas', *Comercio Exterior*, vol. 52, núm. 5, pp. 398-408.
- *Ciudadanía y democracia*, México, Instituto Nacional Electoral, 2014.
- Roth, André Noël, *Políticas Públicas. Formulación, implementación y Evaluación*, Bogotá, Aurora, 2002.
- Rousseau, Jean-Jacques en Frederick Copleston, *Historia de la filosofía* Tomo VI, Barcelona, Editorial Ariel, 1974, p. 96.

Sánchez, J. Martín, *Con la frontera a cuestas: Cuatro miradas sobre las migraciones internacionales*, Sevilla, CSIC, 2003.

Sodaro, Michael J., *Política y ciencia política: una introducción*. McGraw-Hill Interamericana de España S.L., 2010.

Solé C. en Hugo Carrasco, 'Lo Mapuches de Chile: entre el exilio interno' en Martín Lienhard, *Expulsados, desterrados, desplazados. Migraciones forzadas en América Latina y África.*, Madrid, Iberoamérica, 2011.

Tapia, Mónica, 'Organizaciones de la sociedad civil y políticas públicas', en Méndez, José Luis (coord.), *Los grandes problemas de México*, Vol. XIII, México, Colegio de México, 2010.

Documentos electrónicos

Canto Chac, Manuel, (2008), 'Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo', *Política y Cultura*, núm. 30, pp. 9-37. Disponible en: [<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=26711160002>]

Douglas S. Massey, Joaquín Arango, *et al.*, 'Teorías de migración internacional: una revisión y aproximación', *Population and Development Review*, Vol.19., núm. 3, Disponible: [<http://www.ugr.es/~redce/REDCE10/articulos/14DouglasDMassey.htm>].

González Bombal, Inés y Candelaria Garay, 'Incidencia en políticas públicas y construcción de la ciudadanía'. Disponible en: [http://www.lasociedadcivil.org/wp-content/uploads/2014/11/bombal_garay.pdf]

Isuani, Ernesto Aldo, *Tres enfoques sobre el concepto de Estado*, Maestría en administración pública. Universidad de Buenos Aires. Disponible en: [<http://www.aldoisuani.com/wp-content/uploads/2011/01/Tres-Enfoques-sobre-el-concepto-de-Estado11.pdf>].

Martínez Vilchis, José, (2009), 'La nueva gerencia pública en México. Una medición de su intensidad e impactos en las entidades del país', *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 16, núm. 49, pp. 199-227. Disponible en: [<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10504908>].

Ureste, Manu, 2015, 'Policías, autoridades que más roban a migrantes; Militares y el INM, los que más extorsionan', [en línea], *Animal Político*, 30 julio, consultado el 20 de agosto de 2016, [<https://www.animalpolitico.com/2015/07/policia-federal-y-local-autoridades-que-mas-roban-a-migrantes-marina-ejercito-y-el-inm-los-que-mas-extorsionan/>].

Ugalde, Luis, (2015), 'Globalización vs. Soberanía: gobernanza, guerra o progreso y orden mundial', *Norteamérica*, año 10, núm. 2, pp. 7-42. Disponible en: [<http://www.revistanorteamerica.unam.mx/index.php/nam/article/view/243/221>].

Yankelevich, Pablo y Paola Chenillo Alazraki, (2008), 'El Archivo Histórico del Instituto Nacional de Migración', *Desacatos*, núm. 26, pp. 25-42. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2008000100003&lng=es&tlng=es.].

Documentos institucionales

ASF, 2015, *Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014*, Auditoría Superior de la Federación, México.

Amnistía Internacional, 2010, *Víctimas invisibles. Migrantes en movimiento en México*, Editorial Amnistía Internacional, Madrid.

CEMEFI, 2014, *Guía para planificar, crear y fortalecer una Organización de la Sociedad Civil*, Centro Mexicano para la Filantropía, México.

Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incide Social, A.C., 2007, *Agendas ciudadanas para el fortalecimiento de la Sociedad Civil*, mc Editores, México.

McKinley, Andrés y Patrick Baltazar, 2005, *Manual para la facilitación de procesos de incidencia política*, Centro para el Desarrollo de Actividades de Población (CEDPA) y Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA).

SEGOB, 2013, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Secretaría de Gobernación, México.

SEGOB, 2014, *Programa Especial de Migración*, Secretaria de Gobernación, México.

Tapia, Mónica, *et al.*, 2010, *Manual de incidencia en políticas públicas*, Alternativas y capacidades A.C., México.

Páginas web

CAMMINA, [página web] <http://www.cammina.org/es/aliadosdetalle/33>

Cohn, D´vera, *et al.*, 2017, *Rise in U.S. Immigrants From El Salvador, Guatemala and Honduras Outpaces Growth From Elsewhere*, Pew Research Center, [página web], <http://www.pewhispanic.org/2017/12/07/rise-in-u-s-immigrants-from-el-salvador-guatemala-and-honduras-outpaces-growth-from-elsewhere/>

Compartir Fundación Social, I.A.P., 2018, *Memoria XXIX Edición 2017*, [página web], http://compartir.org.mx/html/premio/memoria/memoria_2017/.

González-Barrera Ana, *et al.*, 2014, *Violence, poverty are driving children to flee Central America to U.S.*, Pew Research Center, [página web], <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2014/07/01/dhs-violence-poverty-is-driving-children-to-flee-central-america-to-u-s/>

IMUMI, [página web], <http://www.imumi.org/>

INSYDE, [página web], <http://insyde.org.mx>

Instituto Nacional de Desarrollo Social, 2018, [página web] <https://www.gob.mx/indesol>.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2016, *Nuestros vecinos*, [página web],
<http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/vecinos.aspx?tema=T>

Instituto Nacional de Migración, *Programa Paisano*, [página web],
<https://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/programa-paisano-del-inm>

-----, *Boletines estadísticos*, Secretaría de Gobernación, [página web],
http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos

Mayntz, Renate, 'Nuevos desafíos de la teoría de Governance', *Instituciones y Desarrollo*, núm. 7, Cataluña, [página web], Scielo,
<http://www.scielo.org.mx/scieloOrg/php/reflinks.php?refpid=S0188-7742200800020000200008&lng=pt&pid=S0188-77422008000200002>

Migration Policy Institute, [página web], <https://www.migrationpolicy.org/>

Real Academia Española, *Diccionario de la lengua española*, [página web],
[<http://dle.rae.es/?id=JHRSmFV>].

Sin Fronteras I.A.P, [página web], <https://sinfronteras.org.mx/>

-----, 2017, *Acceso a la justicia*, [página web],
<http://premiosentencias2017.sinfronteras.org.mx/premiosentencias.html>

-----, 2018, *Red de Abogados Pro Bono de Sin Fronteras*, [página web],
<https://sinfronteras.org.mx/red-de-abogados-pro-bono-de-sin-fronteras/>.

Anexos

Cuestionario

Sobre la OSC

1. *¿En qué año surgió la organización?*
2. *¿Quiénes fundaron la organización?*
3. *¿Qué tipo de registro tiene su organización?*
 - Institución de asistencia privada
 - Fundación de beneficencia privada
 - Asociación Civil
 - Otra _____
4. *¿Cuál es el nombre del principal actor o líder de esta organización?*
5. *¿Cuáles son los objetivos principales de la organización?*
6. *¿Cuáles son las áreas en las que está organizada la OSC?*
7. *¿Cuántos participantes directos e indirectos colaboran en la OSC?*
 - Directos o fijos _____
 - Indirectos o temporales (incluya voluntariado y/o prestadores de servicio social)
8. *¿Cómo son elegidos y cuánto duran en el cargo los miembros del consejo directivo, consejo ejecutivo o a fin?*
9. *De donde proviene el financiamiento de esta OSC*
 - Los miembros de la organización hacen su propia donación (cuota)
 - Donación de organizaciones privadas
 - Partidos políticos
 - Instituciones gubernamentales locales
 - Instituciones gubernamentales nacionales
 - Fundaciones o instituciones internacionales
 - Otro _____
10. *¿Cuál es su principal medio de difusión para la sociedad en general?*

11. *¿Existe un ejercicio de autoevaluación y/o retroalimentación en la OSC? Si la respuesta es afirmativa ¿cómo y cada cuanto se lleva acabo?*

12. *¿Ustedes reportan sus actividades a otras instancias para fines de evaluación?*

De acuerdo con la pregunta anterior ¿qué instancias, cada cuanto y de qué modo lo hacen?

13. *¿Qué tan relevante considera que es la relación o vínculos con las instituciones políticas/publicas (partidos políticos, secretarías, institutos, etc.) y su organización?*

¿Por qué?

14. *¿Cuáles considera son las ventajas y desventajas de tener vínculos entre servidores públicos y su organización?*

15. *¿Con que partidos políticos u organizaciones políticas tiene relación o intercambio de información sociopolítica?*

¿Con que organizaciones u organismos autónomos o civiles tiene relación o intercambio de información sociopolítica?

Entidad	Motivo	Tipo de relación (donante, promotor, colaboradores, etc.)	Antigüedad	Cobertura (local, nacional, internacional)

16. *¿Alguno de los integrantes de su organización desempeñan o han desempeñado cargos públicos?*

Si la respuesta es afirmativa, ¿en qué cargos y qué sector?

Sobre el fenómeno migratorio

17. *En sus palabras cómo definiría la migración*
18. *En su opinión ¿Quién es el principal encargado de solucionar los problemas y/o consecuencias del fenómeno migratorio?*
19. *En el caso de su OSC ¿cuáles son los problemas prioritarios?*
20. *¿Cuáles son los principales retos frente al fenómeno migratorio en México?*
21. *¿Cuál es su opinión sobre las leyes y políticas en torno al tema migratorio?*

Sobre el papel de la OSC frente al fenómeno migratorio

22. *¿Cuál considera es el papel de las OSC frente al fenómeno migratorio?*
23. *De acuerdo con la pregunta anterior, ¿qué necesitan las OSC para poder cumplir su papel plenamente? y ¿Cuál sería su principal reto para desarrollar dicho papel?*
24. *¿A qué población se centra su labor?*
 - Migrantes en albergues y/o estaciones migratorias
 - Refugiados
 - Retornados
 - Transmigrantes
 - Otro _____

25. *Nuestra acción se centra en: (seleccione solo una opción)*
 - La investigación y difusión de la problemática migratoria
 - Investigación aplicada e incidencia en políticas públicas
 - Apoyo jurídico y social
 - Protección de Derechos Humanos

- En combatir los problemas que enfrentan los migrantes (abuso por parte de autoridades, exposición a delincuencia organizada, abuso físico y sexual, redes de tráfico de personas, etc.)

26. *¿Cuentan con un plan o programa de acción?*

¿Cómo se realiza?

Responde del 1 al 5 las siguientes afirmaciones

- (1) Totalmente en desacuerdo
- (2) En desacuerdo
- (3) Ni de acuerdo ni en desacuerdo
- (4) De acuerdo
- (5) Totalmente de acuerdo

27. *Para elaborar el programa (plan) de acción se toman en cuenta todos los aspectos del fenómeno migratorio (aspectos sociales, culturales, políticos, económicos)*

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

28. *Para elaborar el programa (plan) se toma en cuenta el contexto mexicano e internacional*

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

29. *Todos nuestros proyectos están dirigidos solo a informar y resaltar la gravedad del fenómeno migratorio*

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

30. *Casi siempre se trabaja en red o colaboración con otras organizaciones*

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

31. *¿Su organización trabaja directamente con los migrantes? Sí/no ¿por qué?*

32. *Mencione los logros más importantes de la OSC en los dos últimos años*

Sobre la incidencia en políticas

33. *¿Qué tan eficaz considera que es la “Ley Federal de fomento a las actividades realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil”? ¿Por qué?*
34. *Del 1 al 10 cómo calificaría la incidencia política de su OSC (siendo el número 10 una incidencia altamente satisfactoria).*
35. *¿Qué tipo de proyectos de incidencia se realizan en la organización?*
36. *¿Cuáles son las arenas de incidencia de la organización (municipal, estatal y nacional o federal) y a qué nivel se dirige esta (nivel ejecutivo, legislativo y judicial)?*
37. *¿Qué tipo de estrategias y herramientas utilizan para lograr incidir políticamente?*
38. *¿en qué fase de la política pública han participado más activamente?*
De acuerdo a su respuesta *¿por qué?*
39. *¿Cuáles son las áreas de oportunidad de las OSC para tener mayor incidencia?*
40. *De acuerdo a su opinión ¿Qué le falta a las OSC para poder tener una mayor incidencia en las políticas públicas?*
41. *¿Qué mecanismos de coordinación hay entre la organización y las dependencias gubernamentales existen para evaluar o dar seguimiento a la política?*

Sobre la participación de la OSC en los programas

42. *¿Participa en programas (convocatorias) de instituciones privadas o fundaciones?*

43. *¿En qué programas han participado? ¿Con que instituciones? ¿cuál es el más reciente?*
44. *¿Con qué características debe contar el programa o convocatoria para que su organización decida participar?*
45. *¿Cómo se toma la decisión de participar o no en dicho programa? O en su defecto ¿quién toma la decisión?*