

Universidad Autónoma de Guerrero
Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados
“Ignacio Manuel Altamirano”

Maestría en Ciencia Política
Primera Generación 2015-2017

Diana Karina Astudillo Vázquez

La participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en
las instancias públicas de deliberación en materia
migratoria. México 2013-2015

Comité Tutorial de Tesis

Director: Dr. Salvador David Cobo Quintero
Lectora: Dra. Javiera Yanina Donoso Jiménez
Lector: Dr. Martín Fierro Leyva

Acapulco, Guerrero, México; junio de 2017

Tesis de Grado



Maestría en
Ciencia Política



Resumen

El objetivo de esta investigación es analizar las acciones e incidencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en la política migratoria en las instancias públicas de deliberación (IPD). Se parte de la premisa que las OSC inciden en la política migratoria a través de su participación, cumplimiento de las funciones establecidas en los acuerdos de creación, asistencia, iniciativas y acuerdos adoptados en las IPD como el Consejo Consultivo de Política Migratoria (CCPM) y el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (CCINM). Esta investigación es de carácter mixto y se utiliza la metodología para la evaluación del rendimiento de las organizaciones propuesta por Luna y Puga.

Palabras Clave: Organizaciones de la sociedad civil, instancias públicas de deliberación, migración, gobernanza, participación.

Abstract

The objective of this research is to analyze the actions and incidence of the Civil Society Organizations (CSOs) in the migration policy in the public instances of deliberation (IPD). It is based on the premise that CSOs influence migration policy through their participation, fulfillment of the functions established in the creation agreements, assistance, initiatives and agreements adopted in the IPDs such as the Consultative Council on Migration Policy (CCPM) and The Citizen's Council of the National Institute of Migration (CCINM). This research is of a mixed nature and uses the methodology for the evaluation of the performance of the organizations proposed by Luna and Puga.

Key words: Civil society organizations, public bodies for deliberation, migration, governance, participation

Dedicatoria

A mi hijo Emilio, quien fue el impulso para iniciar y culminar este proyecto siempre pensando en su futuro y su felicidad.

A mi esposo Francisco, mi compañero de vida, de quien solo recibí apoyo y motivación para seguir adelante aún en los momentos más difíciles del camino.

A mis padres Lourdes e Ignacio, quienes son mi más grande ejemplo de perseverancia y dedicación.

Agradecimientos

Agradezco al Instituto Internacional de Estudios Políticos Avanzados “Ignacio Manuel Altamirano”, de la Universidad Autónoma de Guerrero, por permitirme formar parte de la primera generación de la Maestría en Ciencia Política dentro del Programa Nacional de Posgrados de Calidad del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. Al apoyo que recibí del proyecto de investigación “Fortalecimiento de la Maestría en Ciencia Política”, clave: 249896, del Fondo Mixto Conacyt-Gobierno del Estado de Guerrero, para realizar una estancia en la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

Al Doctor Gabino Solano, coordinador de la maestría en Ciencia Política

Al Dr. Martín Fierro Leyva, director de mi trabajo de tesis, por todo su apoyo y por compartir sus conocimientos.

Al Doctor Salvador David Cobo Quintero, profesor del Departamento de Economía Financiera y de los Negocios de la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional, por su apoyo profesional durante la elaboración de este proyecto, a quien agradezco su tiempo y paciencia.

A la Dra. Javiera Yanina Donoso Jiménez, Catedrática CONACyT del IIEMA-IMA-UAGro, por su invaluable apoyo como lectora de esta tesis, quien además me orientó en todo momento hasta la culminación de este trabajo. Al Doctor Pedro Lisdero, por su apoyo durante mi estancia académica en la Universidad Nacional de Córdoba.

A mis compañeros de la generación 2015-2017, les agradezco su apoyo y amistad durante la maestría.

A mi familia, mis padres, mis hermanos, mi esposo y mi hijo, que siempre me apoyaron durante esta etapa de mi vida, gracias por cada momento en familia sacrificado para ser invertido en el desarrollo de esta tesis.

	Índice general	
	Introducción	10
Capítulo 1	Contextualización y planteamiento de problema	
1.1	Introducción	16
1.2	Panorama general de la migración en México	16
1.2.1	Antecedentes históricos	16
1.2.2	México como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes	18
1.2.2	Migración y Derechos Humanos	24
1.3	Organizaciones de la sociedad civil en apoyo a migrantes	28
1.4	Planteamiento del problema	36
1.5	Pregunta de investigación	37
1.6	Objetivo general	37
1.7	Objetivos específicos	37
1.8	Conclusiones del capítulo	38
Capítulo 2	Marco teórico	
2.1	Introducción	42
2.2	Asociaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil	42
2.3	Instancias Públicas de Deliberación	48
2.3.1	Consejo Consultivo de Política Migratoria	54
2.3.2	Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración	57
2.4	La evaluación de desempeño de los sistemas asociativos complejos	59
2.5	Incidencia en políticas públicas	62
2.6	Hipótesis	65
Capítulo 3	Metodología	
3.1	Introducción	67
3.2	Enfoques de la investigación	67
3.3	Unidades de análisis	69
3.4	Operacionalización de conceptos	72

3.5	Fuentes de información	74
3.6	Método	75
3.7	Conclusiones del capítulo	76
Capítulo 4	Discusión de resultados de investigación	
4.1	Contexto	79
4.2	Asistencia	81
4.3	Representación	83
4.4	Intervenciones	85
4.5	Acuerdos	88
4.5	Acuerdos	
	Comentarios finales	89
	Bibliografía	90
	Anexos	

Índice de Tablas

Tabla 1	Desarrollo de los consejeros en las leyes en migración a través de la historia	53
Tabla 2	Grupos de Trabajo del CCPM y año de creación	56
Tabla 3	Comisiones de trabajo del CCPM	58
Tabla 4	Grupos de trabajo CCINM	58
Tabla 5	Criterios relativos a la complejidad de las asociaciones	61
Tabla 6	Construcción del modelo	62
Tabla 7	Matriz de relaciones estratégicas entre Gobierno y ONG	64
Tabla 8	Dimensión participación e incidencia	
Tabla 9	Ponderación y escala de medición de la relevancia de la participación	
Tabla 10	Tipos y estrategias de intervención	86

Índice de Figuras

Figura 1	Principales rutas de migrantes irregulares que se dirigen a Estados Unidos	22
Figura 2	Mapa conceptual de las unidades de análisis	69

Índice de Gráficos

Gráfico 1	Flujo anual de eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, 2000-2013, miles de eventos	20
Gráfico 2	Estimado de migrantes centroamericanos en tránsito irregular por México hacia Estados Unidos, 1995-2012	23
Gráfico 3	Resultados de asistencia	82

Siglas y Acrónimos

CCINM	Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración
CCPM	Consejo Consultivo de Política Migratoria
CONAPO	Consejo Nacional de Población
INM	Instituto Nacional de Migración
INAI	Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
IPD	Instancias Públicas de Deliberación
LGP	Ley General de Población
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PEM	Programa Especial de Migración
PNT	Plataforma Nacional de Transparencia
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SER	Secretaría de Relaciones Exteriores
UPM	Unidad de Política Migratoria

Introducción

La participación ciudadana ha sido un eslabón fundamental en la construcción de la Democracia. Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) han sido parte esencial de este proceso logrando incidir en la agenda pública del país posicionando nuevos temas en el centro de discusión. En el tema migratorio, han sido la voz de los migrantes víctimas de delitos que por su condición migratoria carecen de acceso a la justicia, han visibilizado la violación de derechos de los migrantes centroamericanos que transitan por el país para llegar a Estados Unidos, han promovido diversos puntos de vista para el debate de políticas y han creado espacios de deliberación para temas de interés público.

Con todos estos logros de las OSC en la esfera pública, su accionar en el diálogo de políticas se ha vuelto blanco del escrutinio. Su representatividad al fungir como la voz del migrante y su efecto democratizador han estado en el centro de la opinión pública.

En México existen alrededor de 32 mil OSC inscritas en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, instancia perteneciente a la Comisión de Fomento de las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, autorizada por la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil para concentrar toda la información que se derive del registro de organizaciones que cuentan con una Clave Única de Inscripción (CLUNI). Según datos obtenidos en el Atlas de las OSC dedicadas a la protección de Migrantes en México, SOLIDARIDAD EN EL CAMINO¹, tan sólo 63 organizaciones, que constituyen el 1.9% del total de organizaciones registradas, están dedicadas a la

¹Este documento intenta llenar el vacío de información que se tiene sobre las organizaciones existentes dedicadas a la promoción y defensa de los derechos humanos de los migrantes. El texto es un recorrido por las diferentes rutas utilizadas por los migrantes en México que atraviesan el país para llegar a Estados Unidos, donde se encuentran diversas organizaciones como casas de migrantes, albergues y centros de investigación.

protección, promoción y defensa de los derechos humanos de las personas migrantes. Estos actores no gubernamentales constituyen una contraparte que no sólo da voz a los migrantes sino que contribuyen a que los asuntos migratorios ingresen como tema de la agenda pública. Las actividades de estas organizaciones van desde el asistencialismo, denuncia, asesoría legal, investigación, incidencia, entre otros. Estas organizaciones han contribuido enormemente para la generación de nuevas normas jurídicas que permitan asegurar la protección de los derechos de las personas migrantes. En las democracias consolidadas, la participación ciudadana se convierte en uno de los pilares para la formación y desempeño de las políticas públicas de los estados por lo que la sinergia entre gobierno y sociedad civil debe prevalecer en la toma de decisiones.

La aportación de esta tesis es establecer, de manera puntual, la forma en que las OSC inciden en el tema de la migración a través de su participación en los espacios públicos orientados a la solución de problemas de interés común.

Matilde Luna y José Luis Velasco (2009) identifican estos espacios como:

“redes de políticas públicas” y más ampliamente como “redes o estructuras de gobernanza” se caracterizan por una composición de actores heterogéneos que en combinaciones variables incluyen agencias gubernamentales, organizaciones sociales, movimientos colectivos, comunidades epistémicas, asociaciones de intereses, empresarios, expertos, ciudadanos individuales y coaliciones inestables de partidos y organismos de la sociedad civil (p. 76).

El Consejo Consultivo de Política Migratoria (CCPM) de la Secretaría de Gobernación y el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (CCINM) a nivel federal, configuran una muestra importante de lo que son estos mecanismos de participación ciudadana en las democracias hoy en día y se convierten en uno de los principales indicadores en la medición o evaluación de la participación

ciudadana. Se opta por la denominación más analítica de “Instancias Públicas de Deliberación” (IPD) para referirme a estas instancias (Hevia, Vergara-Lope y Ávila, 2011).

Esta relación estado – sociedad civil, fue analizada a través de la observación documental de las Actas de sesiones y Minutas de reunión de cada uno de estos consejos. El espacio temporal observable fue de 2013 a 2015, periodo que corresponde al encargo de los miembros permanentes a partir de la instauración de los consejos que corresponde a dos años.

El interés por estudiar la participación de las OSC surge a partir de un análisis introspectivo a la experiencia adquirida durante mi periodo laboral en el Instituto Nacional de Migración (2005-2013). Durante este periodo se promulgó la Ley de Migración, su Reglamento, y diversas normativas legales en un afán de armonizar la legislación mexicana con los instrumentos internacionales que México había firmado y ratificado en tema de Derechos Humanos. Pero la problemática iba más allá de la congruencia de lo que el estado mexicano decía a lo que realmente se hacía en la gestión migratoria. Se trató de un punto de quiebre donde las denuncias por robo, secuestro, extorsión y desaparición forzada comenzaron a hacerse cada vez más visibles, comenzaron a surgir grupos organizados en auxilio a estos migrantes y para el Estado representó el inicio de la reforma migratoria que cubriera contrarrestara el problema.

El tema migratorio ha sido estudiado desde la perspectiva individual y familiar de los migrantes, desde los efectos e impactos para las regiones de origen y de destino y desde los flujos y el movimiento de personas, entre muchos más. Massey (2017) explica las teorías y políticas migratorias que ha venido trabajando desde inicios de su carrera exponiendo los rasgos y desafíos de la migración, principalmente la migración mexicana hacia Estados Unidos. Durand (2016) aborda la migración México-Estados Unidos desde una perspectiva histórica hasta hechos recientes exponiendo el declive de la emigración mexicana. Estos trabajos se encuentran

inmersos en un contexto histórico y buscan explicar los orígenes y consecuencias de la migración.

Poco se ha estudiado sobre las OSC de apoyo a migrantes, quienes se han posicionado como representantes de este colectivo vulnerable ante los mecanismos de consulta del gobierno mexicano. Han sido las mismas organizaciones quienes se han encargado de recoger información sobre el número de organizaciones, sus principales acciones y resultados. Propuesta Cívica A.C. presenta este tipo de trabajos en su portal de internet (Propuesta Cívica, A.C., 2017). Si bien se han realizado estudios sobre las IPD, se carece de estudios sobre la diversidad de estas instancias colegiadas, su desempeño y las organizaciones que participan en ellas (Luna & Velasco, Las redes de acción pública como sistemas asociativos complejos: Problemas y mecanismos de integración, 2009).

El contenido del presente trabajo se encuentra dividido en cuatro capítulos. En el primer capítulo se aporta un contexto histórico y social sobre la migración en México desde sus cuatro dimensiones como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes. Se ofrece un panorama de las OSC de apoyo a migrantes en México, su diversidad y acciones en la materia para finalmente concluir con el planteamiento del problema origen de esta investigación.

El marco teórico se desarrolla a lo largo del segundo capítulo con las definiciones de los conceptos que explican el fenómeno como participación ciudadana, sociedad civil, gobernanza, IPD, entre otros. En este apartado se presentan dos diferentes modelos de evaluación diseñados para analizar la participación de las OSC en los ya mencionados espacios de deliberación, así como su incidencia en la política pública.

En el tercer capítulo se describe el diseño metodológico utilizado para el desarrollo del presente trabajo centrándose en el enfoque de la investigación, las Unidades de análisis, la operacionalización de conceptos no observables, las fuentes de información y el método utilizado.

El análisis crítico de la investigación y sus resultados se exponen en el cuarto capítulo. Finalmente en un apartado de conclusiones, se presentan los hallazgos de la investigación.

Esta investigación es el resultado de un conjunto de actividades académicas en concordancia con el plan de estudios del programa de maestría en Ciencia Política que abarcó la preparación académica en las aulas, la realización de una estancia académica internacional en el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba en Argentina, a bajo la tutoría del Dr. Pedro Lisdero, Coordinador Académico del Doctorado en Estudios Sociales de América Latina, del 2 de mayo al 1 de julio del año 2016. Durante mi estancia logré sistematizar información sobre acción colectiva que aportara elementos teóricos a mi trabajo de investigación, así mismo, las reuniones discursivas sirvieron para comprender el trabajo que se realiza en investigaciones sobre asociaciones en la institución receptora.

Como parte de esta formación académica, también realicé una estancia académica nacional en la ciudad de México durante los meses de marzo y abril del año 2017 en la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional, contando con la asesoría del Dr. Salvador David Cobo Quintero, Profesor Investigador de esta institución quien contribuyó a la culminación del presente trabajo de investigación con la aportación de conocimientos teóricos y empíricos sobre el tema migratorio derivados de su experiencia como servidor público en el Centro de Estudios Migratorios (CEM) de la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación.

CAPÍTULO 1

Contextualización y planteamiento del problema

1.1 Introducción

El presente capítulo ofrece un breve panorama histórico y social de la migración en México desde sus cuatro dimensiones: origen, tránsito, destino y retorno de migrantes. Si bien no es un fenómeno actual, la problemática sobre el control de flujos migratorios desde una perspectiva de derechos humanos ha sido una constante en los años posteriores a la reforma migratoria de 2011. A lo largo de este capítulo se ofrecen datos estadísticos, acontecimientos sociales y políticos y se intenta dimensionar la migración irregular como un factor que otorga vulnerabilidad a los migrantes.

En un segundo momento, se despliega un conjunto de actores que han adquirido importancia en el tema migratorio en respuesta a la ausencia de mecanismos que aseguren la integridad y los derechos humanos de los migrantes que radican, transitan o visitan México, se trata de las denominadas OSC. El objetivo del capítulo es mostrar la importancia de la participación de estos organismos en el tema de derechos humanos y migración no sólo en el trato directo con el migrante, si no las acciones con las que pretenden incidir en las en la política migratoria del país.

1.2 Panorama general de la migración en México

Para comprender la noción de México como un país de migrantes, a continuación, se ofrecen una breve síntesis de los antecedentes históricos de la migración en México desde la conquista y a lo largo de sus primeros años como país independiente.

1.2.1 Antecedentes históricos

La migración es un fenómeno tan antiguo como la existencia del hombre en la tierra.

El Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior define a las migraciones como “desplazamientos de grupos humanos que los alejan de sus residencias habituales”, señala que

“las migraciones tienen que ser entendidas como un proceso social supranacional de alcance mundial. Los movimientos de población en el espacio han acompañado a la humanidad a lo largo de su historia. El inicio, la duración e intensidad de estos movimientos difiere en cada periodo histórico, como consecuencia de la distinta realidad socioeconómica vigente” (Pereira, 2013).

Este concepto de migración señala la importancia del contexto histórico. Tomando en cuenta el tiempo y el lugar se puede inferir sobre las causas y consecuencias de las migraciones.

Massey (1990) propone dividir la historia de la migración en México en cuatro etapas. La primera etapa inicia con el surgimiento de grandes flujos migratorios en el siglo XV con las exploraciones europeas hacia América distinguiendo tres tipos de migrantes: administradores, artesanos y algunos empresarios que fueron poblando el Nuevo Mundo. A esta etapa le siguió la industrialización desarrollada por los países europeos en el siglo XIX, lo que desplazó la mano obra ocasionando la migración de personas hacia países más atractivos como Estados Unidos, Argentina y Canadá. En México, debido a la inestabilidad política por la que atravesaba, únicamente se pudo captar el 0.5% de la población europea por lo que el país intentó buscar flujos migratorios provenientes de China (Senado de la República, 2015). En la segunda mitad de este periodo, los flujos migratorios provenientes de Centroamérica crecieron significativamente, principalmente eran familias guatemaltecas que se desplazaban para trabajar en los campos de caña, azúcar y café. En una tercera etapa, durante la Primera Guerra Mundial y la Segunda Guerra Mundial, la migración europea hacia México se detuvo, incluso durante el tiempo de la postguerra. Durante la década de 1920, Estados Unidos

cerró sus fronteras a la migración no europea, México siguió su ejemplo y restringió el ingreso de migrantes de Asia, Medio Oriente y Europa del Este (Senado de la República, 2015).

Massey (1990) considera la cuarta etapa a partir de los años 50's donde los flujos migratorios se concentraron en la región fronteriza entre México y Estados Unidos. La agenda migratoria bilateral entre estos países estuvo delimitada por el Programa Bracero (1942-1964), la integración silenciosa (1980-1990)², el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, 1994), y la guerra contra el terrorismo (2001).

Debido a las guerras civiles en Nicaragua, El Salvador y Guatemala en los años 80's, se incrementó el número de solicitantes de refugio y asilo político en México. La zona fronteriza del sur del país, se vio atestada de personas que cruzaban deliberadamente la frontera desde Guatemala hacia el estado de Chiapas buscando refugiarse de la violencia y persecuciones de sus países de origen. Durante la década que precedió, aumentó el número de migrantes centroamericanos que cruzaban la frontera sur intentando llegar a los Estados Unidos. Este acontecimiento motivó la presencia del crimen organizado en la zona, quienes encontraron en los migrantes una fuente de ingresos derivados del robo, el secuestro y la extorsión.

1.2.2 México como país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes

Por su ubicación geográfica, México es un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes. Miles de mexicanos emigran anualmente a los Estados Unidos, el país también funge como destino y paso de migrantes centroamericanos que

² Esta etapa estuvo marcada por una creciente interconexión económica entre México y Estados Unidos, derivada no sólo de la gran demanda estadounidense por trabajadores mexicanos, sino también por la instalación de un corredor de manufactura de maquila en la región fronteriza del lado mexicano, cuya producción estaba principalmente orientada a la exportación hacia el mercado estadounidense." (Senado de la República, 2015).

intentan llegar al país vecino del norte en busca de mejores oportunidades de empleo o bien, desplazados por la violencia en sus países de origen. También ha sido un país receptor de migrantes que buscan la reunificación familiar o por cuestiones de asilo o refugio y otros más arriban por mejores oportunidades laborales. Recientemente se ha añadido una cuarta dimensión al fenómeno migratorio: el retorno de migrantes mexicanos. Por tal motivo, “México representa una antesala obligada de flujos migratorios mixtos” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013).

Con una extensión de 3,142 km, la frontera entre México y Estados Unidos es el corredor migratorio más transitado del mundo, funge como un espacio dinámico de relaciones políticas, económicas y sociales entre ambos países (SRE, 2016).

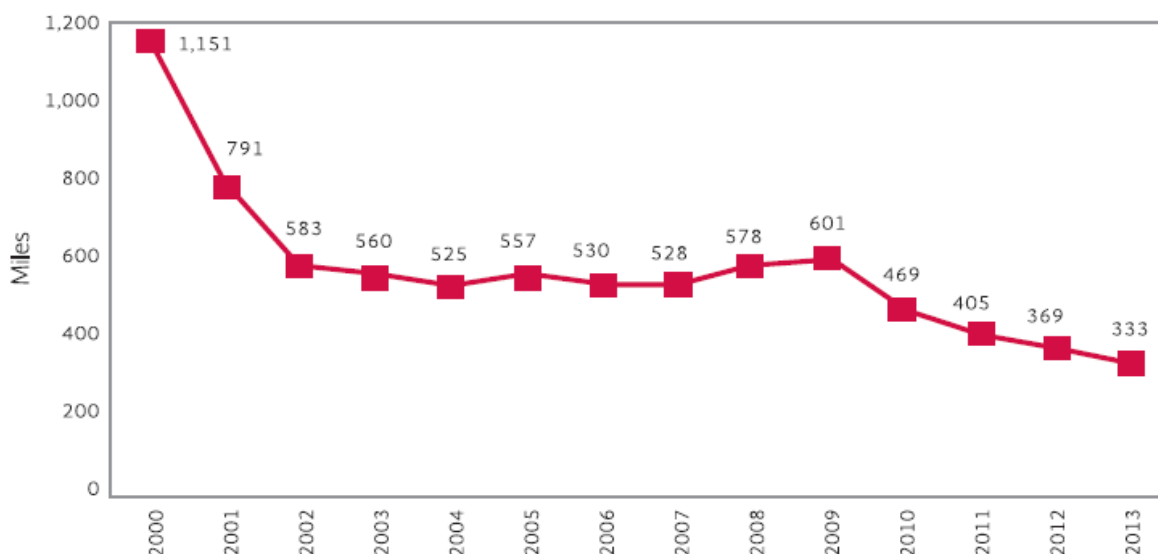
Los datos estadísticos recopilados en el Programa Especial de Migración (SEGOB, 2014)³ establecen que en 2013, casi 12 millones de personas nacidas en México residían en Estados Unidos, lo que representaba un 27% de la población migrante del momento. Ahora bien, considerando a los descendientes de migrantes mexicanos que nacieron en Estados Unidos, la cifra aumentaba a 34 millones de personas.

Durante este periodo de tiempo, se observó una disminución en las cifras de connacionales que cruzaron la frontera norte hacia Estados Unidos, así como en el número de repatriaciones. Para darnos una idea, el número de repatriaciones en el año 2000 se contabilizaron 1 millón 156 mil eventos los cuales tuvieron un descenso en los años posteriores llegando a 333 mil eventos en 2013. En cuanto al retorno de connacionales, el mismo estudio señala que en el quinquenio 2005-2010,

³ El Programa Especial de Migración 2014-2018 (PEM), es un instrumento de planeación de carácter transversal y multisectorial, orienta y da seguimiento al cumplimiento de programas y acciones específicas en materia migratoria en las que participan, directa o indirectamente, los tres órdenes de gobierno. Se plasma en 5 objetivos, 26 estrategias, 195 líneas de acción y 11 indicadores. Fue publicado el 30 de abril de 2013 en el Diario Oficial de la Federación (DOF) y está alineado con el ejercicio de planeación democrática del desarrollo nacional 2013-2018 llevado a cabo por el gobierno federal (SEGOB, 2014).

volvieron al país 1.4 millones de personas, prácticamente el doble que en el quinquenio 1995-2000 (667 mil). Estos flujos han consolidado a México como un país de retorno de migrantes (**SEGOB, 2014**).

Gráfica 1. Flujo anual de eventos de repatriación de mexicanos desde Estados Unidos, 2000-2013**, miles de eventos



Fuente: Unidad de Política Migratoria, SEGOB, con base en archivos administrativos del INM.

En cuanto a la inmigración, extranjeros que residen en el país al amparo de un documento migratorio, según la información obtenida de los registros administrativos del INM por Cobo (2015), en 2012 la cifra era de 300 mil inmigrantes, “la población inmigrante no representaba más del uno por ciento de la población nacional” (p. 3).

Por otro lado, el tránsito de centroamericanos en territorio mexicano presentó las cifras más elevadas a partir de los últimos años de la década de los 90’s. debido a los constantes flujos de migrantes del centro y sur del continente americano, así como de otros países del mundo que ingresan diariamente de forma irregular, “alrededor de 95% del flujo de migrantes en tránsito irregular ingresa por puntos informales en la frontera sur” (**SEGOB, 2014**).

Ya desde el año 2005, se realizaban investigaciones no sólo sobre las estadísticas de entrada y salida de migrantes, sino también de la diversificación de las rutas de tránsito, sus riesgos y los actores que de una forma u otra interactuaban con los migrantes.

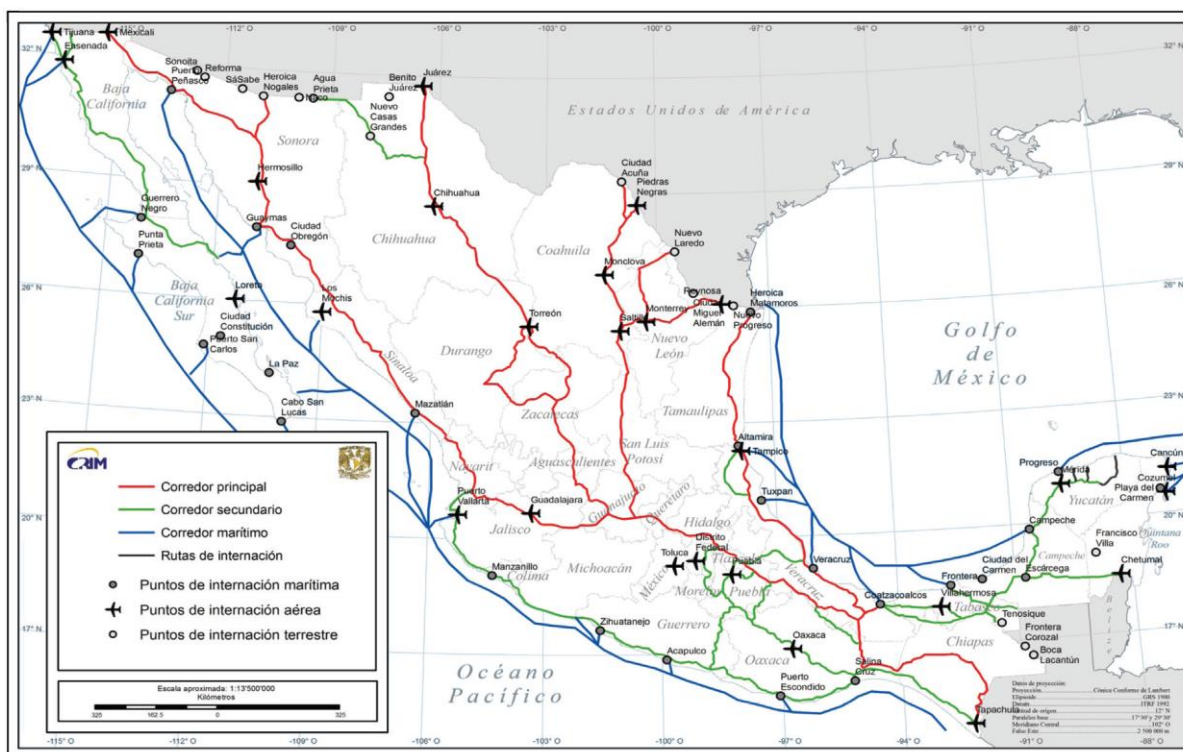
Casillas (2008) señala que

“los transmigrantes no construyen caminos, hacen suyos los que ya existen. No requieren de permiso para servirse de ellos. Practican el libre tránsito, aunque para ello tengan que pagar derecho de paso a delincuentes y oficiales abusivos. Así lo han hecho desde tiempos idos. Los controles migratorios son obstáculos, no necesariamente impedimentos”(p. 164)

Martínez, Cobo, & Narváez (2015) delinear las posibles rutas de internación, tránsito y salida del país que recorren los migrantes que cruzan México para llegar a Estados Unidos basandose en los eventos de detención de migrantes en situación migratoria irregular en los diferentes puntos migratorios a lo largo del país.

Inicialmente, las rutas que seguían los migrantes centroamericanos para llegar a Estados Unidos estaban ligadas a las vías del ferrocarril (Casillas, 2007). En los años posteriores al 2010, acontecieron modificaciones a estas rutas como consecuencia de los daños a las vías del tren causados por fenomenos naturales. Otro factor ha resaltar es el aumento de la delincuencia por parte del crimen organizado y las extorsiones a migrantes por agentes de los tres niveles de gobierno como resultado de las políticas restrictivas instauradas para la contención de migratorios (Martínez, Cobo, & Narváez, 2015).

Figura 1. Principales rutas de migrantes irregulares que se dirigen a Estados Unidos

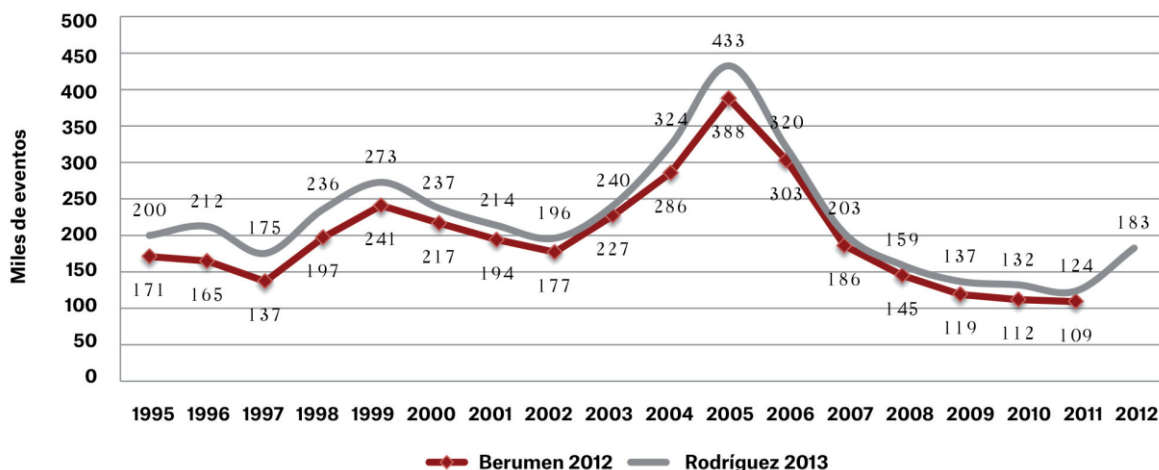


Fuente: Casillas, Rodolfo. Una vida discreta, fugaz y anónima. Los centroamericanos transmigrantes en México, CNDH-OHM, México, 2007.

Los flujos de migrantes en tránsito con mayor volumen durante el periodo 2011 al 2014, fueron los provenientes del Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador), de conformidad con las síntesis migratorias anuales presentadas por el Instituto Nacional de Migración (INM) (Instituto Nacional de Migración, 2017). Estos flujos migratorios han determinado las directrices de las relaciones de México con los países de Centroamérica.

Desde mediados de los años noventa hasta 2005, el tránsito irregular de migrantes centroamericanos alcanzó su máximo histórico con un flujo de entre 390,000 y 430,000 migrantes. Posteriormente se observa una caída en el flujo de migrantes durante el periodo comprendido 2006 y 2009 (Rodríguez, 2014).

Gráfica 2. Estimado de migrantes centroamericanos en tránsito irregular por México hacia Estados Unidos, 1995-2012



Fuente: Rodríguez, E. (2014). *Migración centroamericana en tránsito por México hacia Estados Unidos: Diagnóstico y recomendaciones Hacia una visión integral, regional y de responsabilidad compartida* (p. 12). México: ITAM

En los últimos años, el número de migrantes centroamericanos que cruzan la frontera sur ha sido mayor que el número de personas cruzando la frontera norte del país, posicionando a la frontera sur en un alto nivel de importancia para la agenda de seguridad del gobierno. Según datos de la Patrulla Fronteriza (2014) en 2014 alrededor de 229,000 mexicanos fueron detenidos por la Patrulla Fronteriza en comparación con 257,000 personas no mexicanas durante el año anterior.

La información disponible sobre el número de connacionales que anualmente cruzan la frontera norte para asentarse de manera temporal o definitiva en Estados Unidos, de los flujos migratorios en tránsito por territorio mexicano, migrantes que llegan para quedarse y los mexicanos en retorno forzoso o voluntario, nos permite aproximarnos a las condiciones políticas, económicas y sociodemográficas que permean en el país en el contexto espacio temporal del periodo comprendido del 2013 al 2015.

1.2.3 Migración y Derechos Humanos

Los migrantes están protegidos por el Derecho Internacional sin importar su condición administrativa. Sin embargo, su situación migratoria irregular los convierte en personas vulnerables que requieren normas que garanticen su integridad y su seguridad. Ante esto, México ratificó los tratados fundamentales de derechos humanos que protegen sus derechos por lo que está obligado a cumplirlas posicionándose en el escrutinio internacional. Por otro lado, el contar con normas y políticas migratorias inclusivas y bien gestionadas, generan un efecto beneficioso para el país toda vez que la migración está ligada al desarrollo económico y al desarrollo humano contribuyendo también a la cohesión social. Finalmente, una política migratoria adecuada disminuye las probabilidades de que los migrantes sean víctimas de robos, secuestros o extorsiones, entre otros delitos de los que son víctimas, y favorece el estado de derecho (Unión Interparlamentaria, 2015).

Desde la década de los 90's, se dieron a conocer las primeras denuncias de extorsión por parte de autoridades locales en la zona fronteriza entre México y Guatemala (Casillas, 2007). Estas expresiones de violencia se intensificaron en los años siguientes, desde entonces, los Derechos Humanos han sido un tema central en el debate sobre los migrantes y las políticas migratorias.

En el año 1998 se lanza la operación "Sellamiento de la Frontera Sur" donde se militariza la frontera sur con el objeto de contener el tráfico de drogas principalmente. Posteriormente, los objetivos serían combatir el coyotaje y el tráfico de personas (Cortés, 2003). Este mecanismo trajo consigo un crecimiento en el índice de abusos y violaciones a los derechos humanos de las personas en tránsito por México y de aquellas que se encontraban residiendo en el país sin documentación que acreditara su legal estancia. Éste sería el inicio de programas y acciones encaminadas a contrarrestar estos flujos migratorios.

A raíz de los ataques terroristas del 11 de septiembre en 2001, se da un giro en las políticas migratorias en el mundo, principalmente en Estados Unidos donde se endurecen las políticas de inmigración vinculando el tema al de seguridad nacional. Para México esto significó un cambio en su estrategia de contención de flujos en las fronteras del norte y sur del país. Ante estos hechos, se crea el Plan Sur dentro del marco del Plan Puebla Panamá. Este Plan tenía como objetivo: “Fortalecer la vigilancia y el control de los flujos migratorios, desde el istmo de Tehuantepec hasta la frontera sur”. Este programa parecía haber criminalizado la migración en términos que se pueden apreciar en la legislación migratoria vigente de ese momento como es el término migrante ilegal que atenta contra la dignidad humana y, en particular, contra el principio de igualdad. Este término ha sido utilizado para sancionar la ilegalidad de la situación migratoria de las personas que transitan por México en términos penales, “sin embargo, la legalidad o ilegalidad no son atributos inherentes a las personas, sino a sus actos” (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2013, pág. 11).

En 2006, con la puesta en marcha de la estrategia del presidente Felipe Calderón en su lucha contra el narcotráfico, la incidencia delictiva creció aceleradamente llegando a convertir el paso de migrantes en una importante fuente de ingreso para el crimen organizado y autoridades en los tres niveles de gobierno debido a su vulnerabilidad por carecer de un documento migratorio que acreditara su legal internación y estancia en el país (Durand, La "desmigratización" de la relación bilateral: balance del sexenio de Felipe Calderón, 2013).

Durante este periodo, se observó una desmigratización⁴ de la agenda bilateral entre México y Estados Unidos que había permeado durante la administración del presidente Vicente Fox. Se intentaba restar importancia a los mexicanos que

⁴ La palabra “desmigratización” en Durand (2013) es entendida como el acto de evitar que la migración continuara siendo tema central en la agenda bilateral entre México y Estados Unidos.

emigraban hacia el país vecino centrando la atención en la creación de fuentes de empleo que redujeran el éxodo de mexicanos (Durand, 2013).

Otro evento importante a resaltar fue la descriminalización de los migrantes en situación migratoria irregular en el 2008 con la publicación de un Decreto que derogaba el artículo 123 de la LGP que tipificaba como delito la internación de los extranjeros a nuestro país sin un documento de legal estancia expedido por las autoridades migratorias, al sancionarlos con penas de hasta dos años de prisión (González, 2011).

Fue en ese mismo año cuando la situación de extrema vulnerabilidad de la que eran víctimas las personas migrantes se hizo más visible. El 12 de junio de 2008 se da a conocer la noticia del secuestro a manos de un grupo armado, de 33 cubanos que habían sido detenidos en Cancún y eran trasladados por agentes del INM a la estación migratoria en Chiapas (Proceso, 2008) y más tarde, el 24 de agosto de 2010, con el descubrimiento de los cuerpos de 72 migrantes centroamericanos en un rancho en San Fernando, Tamaulipas.

Ante esta situación que escandalizó a la comunidad internacional por considerar a México como uno de los países más peligrosos para la migración, organismos nacionales e internacionales como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Amnistía Internacional, entre otras, intervinieron en el país a través de visitas para apoyar a las investigaciones y presentar recomendaciones ante los crímenes considerados de lesa humanidad por activistas defensores e migrantes. Es entonces cuando el vía crucis que viven los migrantes en su travesía por México empieza a cobrar interés en la agenda pública del país.

Estos acontecimientos representaron un reto para la administración del momento centrando su atención en atender las exigencias de una modificación a las leyes migratorias que estuvieran enmarcadas por el respeto y salvaguarda de los

derechos humanos de las personas migrantes en situación vulnerable, así como del interés superior de los niños migrantes. “El incremento en el delito y la violencia en México y en Centroamérica es resultado de diversos factores y procesos históricos” (Rodríguez, 2014).

La masacre de transmigrantes en San Fernando, Tamaulipas motivó la pronta publicación de la Ley de Migración que desde el 2008 se venía desarrollando al interior del INM (INM, 2011). Esta nueva Ley de Migración, derogó artículos de la LGP (ordenamiento legal que regulaba los flujos migratorios desde 1947) y señaló las directrices de una política migratoria integral enmarcada en el respeto y protección de los derechos humanos de las personas migrantes.

Posterior a la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, que modificó el Título Primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sustituyéndose el concepto de garantías individuales por el de derechos humanos e incorporó los derechos contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos, le siguió la publicación de la Ley de Migración el 25 de mayo de 2011 y su Reglamento en 2012 y la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria.

Con las reformas migratorias se intentó dar una imagen hacia el exterior de un México que se preocupa por los migrantes que ingresan a su territorio. En el marco de estas reformas, se reforzó la identidad del Instituto Nacional de Migración como único encargado de controlar los flujos migratorios y de la salvaguarda de los derechos humanos de los migrantes. Se estableció la creación de los Grupos Beta en la Ley de Migración⁵. Estos grupos ya se encontraban trabajando bajo el mando de la SEGOB desde 1990 (Instituto Nacional de Migración, 2016).

⁵ Los Grupos Betas son grupos de protección a migrantes creados en México desde 1990 con el fin de proteger la integridad física, rescatar y ayudar a los migrantes, con independencia de su nacionalidad y condición migratoria. Realizan acciones de orientación y prevención; rescate y salvamento; asistencia social y humanitaria, así como de asesoría jurídica (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2013)

Por otro lado, mientras se gestaban los nuevos ordenamientos jurídicos, la sociedad civil se organizaba en apoyo a esta nueva coyuntura migratoria desde diferentes trincheras. En las rutas migratorias desde Chiapas hasta la frontera norte, emergieron grupos de personas que alimentaban y hospedaban a los migrantes que transitaban a pie o a bordo del tren de carga que atraviesa México conocido como “la bestia”. Otro conjunto de actores comenzó a trabajar desde la academia y organizaciones civiles, a fin de lograr integrar el tema migratorio en la agenda pública. Estos primeros indicios de incidencia en las políticas públicas en materia migratoria por parte de la sociedad civil abrieron el camino para nuevas formas de llevar a cabo la gobernanza en el país como parte de la relación sociedad civil-estado.

1.3 Organizaciones de la sociedad civil en apoyo a migrantes

Frente a las instituciones del estado, se ha articulado un conjunto de actores que, desde la sociedad civil, participan, de un modo u otro en la política migratoria y constituyen una contraparte que no sólo da voz a los migrantes, sino que contribuyen a que los asuntos migratorios ingresen como tema de la agenda pública y pugnan por ampliar y realizar plenamente la gobernanza migratoria. Entre los actores que inciden en la política migratoria del estado mexicano, un lugar destacado lo ocupan las OSC dedicadas a la atención, protección y apoyo a los migrantes. Estas organizaciones constituyen un conjunto muy diverso de instituciones no estatales que, además de prestar asistencia y apoyos diversos a los migrantes, defienden sus derechos y denuncian las violaciones a los mismos, participan en el debate, cabildean y pugnan por la elaboración de políticas cada vez más favorable a la protección de los derechos y el trato respetuoso a las poblaciones migrantes que pasan o llegan a residir al territorio mexicano.

Simbólicamente estas organizaciones comparten una adhesión al discurso de los derechos humanos que está presente y cada vez gana más influencia en la opinión

pública mexicana. Los casos de secuestros de migrantes y otras violaciones han aumentado la presencia del tema en los medios de prensa, pero muchas de estas OSC cuentan con una trayectoria muy anterior a estos eventos y han desarrollado una labor a favor de los migrantes desde hace ya varias décadas (Bobes & Pardo, 2017).

Los primeros indicios del desarrollo de la sociedad civil se presentaron en el periodo postrevolucionario. En este tiempo, el régimen del partido en el poder, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), se caracterizaba por gobernar a través de un sistema autoritario, corporativista, clientelar y de monopolio que no permitía la participación ciudadana, únicamente algunos sectores vinculados al Estado participaban en temas políticos. A partir de los eventos del 68⁶, surgen los primeros movimientos con identidades colectivas en contra de las políticas de represión del Estado que reclamaban sus derechos políticos y civiles enmarcados en la Constitución. A esto le siguieron movimientos altruistas en el terremoto de 1985 en la ciudad de México y posteriormente, la crisis política de 1988 con la duda sobre la victoria electoral de Carlos Salinas de Gortari dio paso a diversos movimientos a favor de la democracia. Finalmente, a mediados de los 90's los movimientos a favor de los derechos de las mujeres y de otros grupos vulnerables, logra posicionar el tema de los derechos humanos en la esfera pública y generando la creación de nuevas OSC (Insunza & Hevia, 2006).

A partir de la alternancia política en el año 2000, la sociedad civil mexicana se diversifica y se hace más fuerte. Insunza y Hevia (2006) señalan cuatro cambios que transformaron la relación sociedad civil – estado: la legitimidad electoral con la que Vicente Fox llegó al poder, el tema de transparencia logró posicionarse en el discurso gubernamental, funcionarios de esa administración provenían de

⁶ Movimiento estudiantil que emergió como rechazo al gobierno autoritario de la época y a las constantes represiones violentas sobre cualquier manifestación social. Para mayor información véase: México, una democracia utópica: el movimiento estudiantil del 68.

organizaciones civiles que habían apoyado la elección y se observó un descenso en las capacidades de las OSC.

En este contexto, en 2002 es publicada la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, esta ley establece como uno de sus objetivos favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, de manera que puedan valorar el desempeño de los sujetos obligados, contribuyendo a la democratización del país.

Derivado de las acciones de las OSC ante el gobierno por ser reconocidas como organizaciones autónomas, el nueve de febrero del año 2004 se publicó la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las OSC, esta ley elimina la discrecionalidad en las decisiones de las autoridades con relación en el apoyo a las organizaciones y establece los derechos a integrarse a los órganos de participación y consulta de las dependencias de la administración pública federal en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, así como a acceder a los apoyos y estímulos públicos (CONAPO, 2009).

Finalmente con el establecimiento de un registro oficial de organizaciones que les otorga la posibilidad de acceso a fondos públicos hasta llegar a la situación actual donde nos enfrentamos a una sociedad civil diversa, compuesta por una gran cantidad de actores y organizaciones con pluralidad de temas (desarrollo comunitario, salud, educación, democracia, derechos humanos, medio ambiente, etc.) y diversidad de actividades (asistencia y servicio social, capacitación, investigación, etc.), Hoy las organizaciones son más especializadas, profesionales, visibles y participantes destacados de la esfera pública y la interlocución con el estado. También como parte de su crecimiento y desarrollo, estas organizaciones han podido articularse en redes que promueven la colaboración entre ellas y contribuyen a multiplicar su impacto (Bobes & Pardo, 2017).

De las 63 asociaciones de apoyo migrantes, documentadas en el Atlas elaborado por los investigadores de Propuesta Cívica (Guillén, 2014), la gran mayoría son albergues, casas del migrante, centros de acogida, albergues de refugio o

comedores y dispensarios de salud; entidades éstas que brindan ayuda y asistencia a las personas en situación de movilidad en diferentes formas y grados. Se encuentran dispersas a lo largo de las diferentes rutas de cruce hacia los EEUU llegando a tener presencia en casi todos los estados de la república.

Como se mencionó anteriormente, el origen de estas organizaciones puede situarse a partir del trabajo caritativo y altruista de diferentes denominaciones religiosas, principalmente católicas frente al aumento de los flujos migratorios hacia Estados Unidos y las problemáticas sociales asociadas a ello. En un inicio se trató de iniciativas de diversas parroquias y congregaciones que salieron al auxilio sobre todo de grupos de mexicanos que esperaban en la frontera para cruzar al norte y de aquellos que llegaban a las poblaciones fronterizas después de haber sido detenidos y deportados por las autoridades de aquel país. Si bien se concentraron primero en ciudades fronterizas como Tijuana, Ciudad Juárez, y Matamoros, a lo largo de las tres últimas décadas, y frente al aumento sostenido de los flujos de migrantes en tránsito procedentes de Centroamérica y otros países, el número de centros de atención y albergues creció significativamente, ampliándose el área geográfica en que se asientan y el tipo de poblaciones que atienden (Müller, 2014).

Estas casas y albergues se dispersan por todo el territorio mexicano. Hay aproximadamente 47 a lo largo de las diferentes rutas migratorias. En conjunto atienden tanto mexicanos en ruta como migrantes de retorno y extranjeros de diferentes nacionalidades; no obstante, algunas de ellas se especializan en la atención de grupos particularmente vulnerables como niños y niñas y adolescentes no acompañados, mujeres y adultos mayores.

Las primeras de las casas de migrantes que se fundaron en los 80's dependían de la Iglesia. Con el tiempo se han ido constituyendo como asociaciones de Asistencia Privada (IAP) y Asociaciones Civiles (AC) que en tanto autónomas e independientes establecen sus propias agendas y prioridades y organizan el trabajo cada una a su modo y en función de las características del contexto en que se desenvuelven. Desde esta perspectiva son miembros de la sociedad civil y en la medida en que

cada vez más se conciben como defensoras de derechos y agentes de denuncia de las violaciones a ellos, constituyen actores no estatales de la política y la gestión migratoria.

No obstante, a diferencia de otras organizaciones, las casas de migrantes son organizaciones básicamente de tipo asistencial, la mayor parte de ellas de alcance local que funcionan a través de financiamientos privados, y donaciones de particulares, fincadas en redes solidarias de apoyo y con un peso significativo del trabajo voluntario de sus miembros. Aunque algunas reciben financiamiento público e incluso participan con programas del gobierno, éstas son más bien excepciones ya que la mayoría opera con donaciones en dinero y especie.

Además de la labor de apoyo denuncian abusos sensibilizan a la sociedad y demandan a las autoridades cumplimiento del respeto a los derechos humanos. Al respecto, algunas han alcanzado un protagonismo en la esfera pública que ha potenciado su labor de denuncia y defensa de estos grupos vulnerables, como es el caso por ejemplo del albergue Hermanos en el Camino, dirigido por el Padre Solalinde, Las Patronas o el Albergue la 72 y la Casa del Migrante de Saltillo.

Existe otro conjunto mucho más reducido de asociaciones que tienen una presencia destacada en el debate público, la incidencia en la política y la gestión migratoria. A diferencia de la mayor parte de las Casas del Migrante cuyo objetivo principal de las actividades que realizan están dirigidas a la asistencia y servicios de protección a las personas en situación de movilidad irregular, existe un conjunto de organizaciones que de manera directa inciden tanto en el análisis, la difusión, la denuncia y el monitoreo en la política y la gestión migratoria. Este conjunto es también diverso, ya que algunas se enfocan en la investigación, otras en la incidencia en políticas públicas, la capacitación, la construcción de espacios de diálogo y la visibilización del tema en la agenda pública. También hay que señalar que en este estudio se identifica un tipo de asociaciones en las que el tema de la migración se ha incluido como uno de varios temas o dentro de un tema más general bajo el cual se cobija, ya sea por afinidad que tiene el tema de la migración con otros

temas más generales como derechos humanos, democracia, inclusión, políticas públicas, etc. o por el aumento de la visibilidad que la vulnerabilidad de esta población ha alcanzado en los últimos años en México.

En este caso lo que las diferencia de las casas del migrante es el tipo de actividad que realizan ya que, además de la defensa de los derechos de los migrantes (lo que comparten con las casas), estas organizaciones dedican parte (o la totalidad) de sus esfuerzos a realizar labores de: cabildeo, investigación, observatorio, monitoreo y evaluación de la gestión migratoria, activismo civil, capacitación y divulgación. Es interesante destacar que el trabajo de las organizaciones orientadas al tema migratorio, por obvias razones, ha encontrado una gran confluencia con el trabajo de las que se dedican a la defensa de derechos humanos tanto a nivel local, nacional como en el ámbito internacional.

En términos generales se trata de organizaciones con presencia tanto en los medios de comunicación como en el trabajo de análisis, cabildeo e interlocución con las autoridades en cuanto a políticas de migración, y entre sus características comunes más relevantes destaca un alto grado de profesionalización, especialización y articulación en redes extensas que incluyen a la mayoría de las asociaciones enfocadas en la migración (incluyendo las casas y los albergues para migrantes).

En el caso de los financiamientos, existen también diferencias con las casas de migrantes ya que estas OSC para financiar sus proyectos y su funcionamiento acuden principalmente a fundaciones y organismos internacionales (Ford, Mc Arthur, Kellogg, ONU, UNICEF, Unión Europea, etc.) pudiéndose encontrar también, aunque en menor medida a agencias nacionales (Monte de Piedad, otras Asociaciones Civiles) y acceso a fondos estatales (INDESOL, SEDEREC- DF).

También respecto al momento de su fundación, estas organizaciones surgen en un contexto diferente y por lo tanto refieren a otra coyuntura. La mayor parte de las

organizaciones han surgido a partir de la primera década de este siglo, coincidiendo tanto con la democratización del sistema político (alternancia) como con la etapa de fortalecimiento y diversificación de la sociedad civil mexicana y con la aprobación de la legislación que las ampara. Ya que se trata de organizaciones surgidas en el período de consolidación de la sociedad civil y la participación ciudadana, el tema migratorio es tratado desde valores democráticos como la defensa de los derechos, la inclusión y el pluralismo, y dentro de una perspectiva de defensa del estado de derecho, transparencia, diálogo y gobernanza. En los últimos tiempos, además, comienzan a aportar con su presencia en órganos consultivos amplios en el INM y la SEGOB, a la gobernanza migratoria.

En sentido general se puede hablar de dos etapas en el desarrollo de las OSC's de migración; un primer momento (década de los 90's) en el cual surgen o se consolidan albergues y asociaciones para atender las poblaciones migrantes y ofrecer diversos tipos de ayuda (hospedaje, alimentación, asistencia legal, etc.); y una segunda etapa en la cual surge o se suma al tema un tipo de asociación no centrado en la asistencia sino en problemas cruciales para la democracia y el estado de derecho en México (como es el caso de la protección de los derechos humanos, la seguridad y la justicia) así como en la incidencia en las políticas públicas. A diferencia de las Casas del Migrante (muchas de ellas fundadas con anterioridad a estas OSC), estas asociaciones surgieron independientes y autónomas (sin vínculos con la iglesia), con una identidad laica y como parte de un asociacionismo orientado al activismo civil. Muy tempranamente buscaron ir más allá del asistencialismo (aunque sin dejar de hacerlo) para posicionarse como la voz de los migrantes en la interlocución con el estado (Bobes & Pardo, 2017).

Si miramos a todo el conjunto de organizaciones con una perspectiva histórica podemos apreciar una evolución en el espectro de actividades y proyectos que realizan. Más allá de lo que se ha apuntado respecto al paso de las casas de la ayuda humanitaria a la denuncia y defensa; en las administrativas encontramos una diversificación de actividades aún mayor que se refleja en varios aspectos; el

primero de ellos es la ampliación del enfoque sobre la migración; más allá de la situación personal de los migrantes (necesidades de alimentación, alojamiento, deportaciones, detenciones), interesa fomentar una modificación a las reglas y las normas; ver el análisis del proceso migratorio como una totalidad (expulsión, recepción y tránsito).

Por otra parte, si bien siguen ocupando un lugar como la “voz de los migrantes”, hoy se proponen ir más allá y construir espacios donde los propios migrantes puedan posicionar sus demandas, esto es, no tanto asumir su “representación” sino propiciar que se conviertan ellos mismos en actores con voz para ser escuchada

En este sentido, mientras las casas continúan el trabajo de asistencia, ayuda y apoyo a los migrantes y la visibilización y denuncia de las violaciones a sus derechos e integridad, las OSC han complementado esto con otras formas de acción que incluyen la capacitación a organizaciones civiles que atienden migrantes y un trabajo educativo dirigido a aumentar la sensibilidad social sobre estos temas y potenciar el involucramiento de la comunidad con las labores de la OSC.

Otra de las actividades que ha crecido es la investigación, la cual ha experimentado no sólo un aumento sino una mayor profesionalización. Como resultado de ello, junto con la elaboración de informes sobre la situación de los migrantes se realizan investigaciones más especializadas a través de las cuales se han creado indicadores, bases de datos, publicaciones de libros, monografías y documentos de trabajo. En este sentido, puede decirse que estas organizaciones han producido, desde la sociedad, un conocimiento relevante tanto para las autoridades, como para la academia y para la propia sociedad civil. Al respecto el paso más importante es la acción encaminada a traducir los resultados de la investigación y todo este conocimiento en un lenguaje que sea útil para la elaboración de la política migratoria.

En las OSC, uno de los aspectos más sobresalientes es su vocación y su convicción de la incidencia como su principal razón de ser. Esto, sin dudas es uno de sus mayores logros, ya que como efecto de su accionar hoy no sólo se incide sobre la vida de las personas migrantes sino también en el debate y cabildeo de los asuntos migratorios; todo lo cual repercute en el nivel de la política y la gestión.

El trabajo de sistematización y difusión de información que realizan constituyen insumos para la reflexión sobre la migración y la acción de defensa de los migrantes; asimismo el impulso, organización y realización de foros de discusión y debate han permitido la publicitación del proyecto de la ley de migración y su reglamento así como una presión para la incorporación a ellas de los planteamientos de la sociedad civil. Hay que señalar que algunas de las casas de migrantes participaron en estos foros.

Con su trabajo de consultoría y asesoría técnica encuentran mecanismos para impactar en los encargados de la toma de decisiones.

1.4 Planteamiento del problema

La ausencia del estado mexicano para otorgar una atención integral a los grupos de migrantes previo a la reforma migratoria de 2011, motivó el incremento de OSC como instituciones de asistencia a este colectivo. Múltiples han sido las aportaciones de las OSC dedicadas al tema migratorio, ya sea desde el asistencialismo o en su capacidad de incidir en las decisiones del Estado. Sin embargo, ni los resultados de incidencia ni el proceso de participación en las instancias de deliberación han quedado claros, mucho menos existen herramientas para su exploración, razón por la cual, se hace indispensable diseñar modelos que evalúen la relación entre OSC e IPD.

1.5 Pregunta de investigación

Con la finalidad de investigar la influencia que tiene el proceso de participación de las OSC en el Consejo Consultivo de Política Migratoria y en el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración en la toma de decisiones para atender el fenómeno migratorio de México, se delimitó la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuáles son las acciones y características que determinan cómo las OSC inciden en el diseño de programas y políticas públicas en materia migratoria a través de las IPD?

1.6 Objetivo general

Analizar las acciones de incidencia de las OSC en la política migratoria a través de su participación en las IPD en la materia.

1.7 Objetivos específicos

1. Describir la representación y representatividad de las OSC que participan en las IPD en materia migratoria.
2. Cuantificar y sistematizar la asistencia de las OSC en las IPD en materia migratoria.
3. Analizar el cumplimiento de las funciones establecidas en los Acuerdos de creación de las IPD por parte de las OSC.
4. Identificar las intervenciones de las OSC en las IPD que se convirtieron en Acuerdos.

1.8 Conclusiones del capítulo

Históricamente, México ha sido un país con tradición migratoria desde sus primeros años como país independiente. Por su ubicación geográfica y su colindancia con

Estados Unidos, es reconocido como uno de los países más importantes para la migración a nivel mundial, debido a la gran afluencia de personas que buscan llegar al país vecino del norte a través de territorio mexicano, de ahí la importancia de su contexto histórico migratorio para nuestro estudio.

Si bien las oleadas de extranjeros que llegaban a nuestro país con la intención de radicarse en él no ha sido una cifra relevante en temas poblacionales, si lo han sido los migrantes provenientes de Centroamérica que cruzan territorio mexicano para llegar a Estados Unidos. Los datos estadísticos nos revelan diferencias importantes entre la migración de origen, tránsito, destino y retorno. A partir de estas cifras podemos concluir que la emigración y los flujos migratorios en retorno encabezaban la agenda migratoria del país desde principios del siglo XX, posteriormente, la migración en tránsito cobró importancia al aumentar paulatinamente durante los años previos a la reforma migratoria de 2011. Ni las políticas restrictivas, ni los embates de grupos criminales en el trayecto, lograron disminuir este flujo de migrantes, más bien se diversificaron las rutas y los mecanismos para evitar ser víctimas de delito. Esto gracias al apoyo de agrupaciones asistencialistas ubicadas en las rutas de tránsito de migrantes que ante la ausencia de acciones por parte del estado mexicano que garantizaran la seguridad de los migrantes, lograron legitimar su actuación frente a la crisis de derechos humanos que prevalecía en el país.

El capítulo hace una diferenciación importante de las OSC que trabajan en apoyo a migrantes diferenciándolas por su nivel de actuación: organizaciones de tipo administrativo y las de tipo operativo (casas de migrantes). Las primeras realizan actividades que van desde la investigación, el monitoreo, el cabildeo hasta la incidencia en políticas públicas a través de su participación en diferentes instancias de diálogo y consulta.

En cuanto a las organizaciones de tipo operativo, se trata de colectividades, la mayoría de índole religioso, que se encuentran ubicadas en las rutas de paso de migrantes y que han decidido intervenir ante las constantes agresiones de las que son víctimas los migrantes. Las casas de migrantes constituyen la mayor parte de

estos grupos, ofrecen hospedaje, comida, asistencia legal y psicológica a quienes llegan hasta sus puertas cansados de caminar por largas veredas, de viajar a bordo del tren o que han sido víctimas de delitos durante su trayecto.

Este capítulo se inserta en el contexto político y social de la migración desde mediados de los noventa hasta el año 2015 donde diversos acontecimientos se caracterizaron por sentar el tema migratorio en el ojo de la comunidad internacional. En esta línea de tiempo, un suceso importante a resaltar fue el descubrimiento de 72 cuerpos sin vida de migrantes en un rancho en San Fernando, Tamaulipas en 2010, si bien no se trató de un hecho coyuntural que haya motivado la reforma migratoria de 2011, si originó la aceleración de la publicación de la Ley de Migración en 2011 que ya se venía trabajando previamente. Esta reforma migratoria se promulgaba ante la mirada impaciente de las OSC que años atrás ya habían documentado los infortunios de los migrantes y trabajaban para visibilizar esta crisis humanitaria. Fueron algunas de estas OSC quienes ejercían presión al gobierno mexicano y señalaban la necesidad de cumplir con las obligaciones adquiridas por el Estado de garantizar y salvaguardar los derechos humanos de las personas migrantes. Los trabajos de cooperación entre el Estado y la sociedad civil dieron pie no solo a la publicación de normas jurídicas en materia migratoria, sino también a la creación de espacios de colaboración entre ambos los cuales se describirán en el siguiente capítulo.

En conclusión, el capítulo establece a través de datos estadísticos, la importancia del fenómeno migratorio en México y el surgimiento que han tenido las organizaciones de apoyo a migrantes reconociendo su trabajo e incidencia en la política migratoria del país como parte de la creciente participación de la sociedad civil en los asuntos públicos. Sin embargo, aún se carece de información que de nota de esta participación su la incidencia de las en los órganos de consulta y negociación en materia migratoria creados desde el Estado.

CAPITULO 2

Marco Teórico

2.1 Introducción

En este capítulo se presentará una aproximación teórica conceptual desarrollada por los especialistas en asociaciones, desarrollando y puntualizando en las características particulares de cada una de ellas. El enfoque tendrá mayor énfasis en las OSC y en las IPD.

También se desarrollará una breve explicación sobre el término gobernanza y su importante rol en el proceso de construir y fortalecer la democracia a través de la participación de la sociedad civil.

Además, se explicará cómo se han desarrollado modelos de evaluación de desempeño asociativo y la participación de las organizaciones como expresiones de gobernanza con el objetivo de dar inicio a futuras discusiones a partir de este estudio.

2.2 Asociaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil

Las órdenes religiosas, asociaciones literarias, científicas, filantrópicas y ciudadanas, constituyen las primeras expresiones de asociaciones desde la época de la colonia. El surgimiento de estas asociaciones obedece a diferentes factores. La primera forma de asociación entendida por los fundadores del pensamiento político moderno Hobbes, Locke y Rousseau, es la familia, la tribu o el clan. De ahí la complejización de la sociedad obliga a los ciudadanos a organizarse y coordinarse en torno intereses, capacidades o experiencias, dando paso a una nueva etapa en las asociaciones. Así es como surgen las asociaciones religiosas, artesanas y los gremios medievales, corporaciones religiosas y sociedades secretas (Gordon y Tirado, 2014).

Puga, por ejemplo, señala algunas razones por las que estas asociaciones se convirtieron en organizaciones estructuradas y complejas: 1) la necesidad de

protección ante una amenaza; 2) el mantenimiento y diseminación de una religión; 3) la preservación de una identidad, creencia o habilidad; 4) el interés por el conocimiento; 5) necesidad de hacer más rentable la producción de un bien; 6) exigir derechos o demandar cambios en sus condiciones de vida; 7) defensa de los intereses de clase; 8) la necesidad de hacer el bien; 9) la necesidad de sociabilidad; 10) conformación de un grupo de trabajo para solucionar problemas puntuales y; 11) la necesidad de formar comunidades ante el rechazo a una sociedad considerada como inaceptable.

El origen del concepto de asociación está ligado a su aparición en las luchas por los derechos de libre reunión y expresión frente a gobiernos autoritarios que negaban ese derecho a sus ciudadanos. Con el tiempo, teóricos y estudiosos del fenómeno crearon los conceptos de organización, asociación y sociedad civil. La caída del socialismo y la nueva forma de activismo en las organizaciones no gubernamentales de los años 90's, fueron factores que introdujeron conceptos análogos o complementarios a la sociedad civil: capital social (Putman, 1993), tercer sector (Salomón y Anhieier, 1995) y en el caso de México, la idea de participación (Rivera, 1999) (Olvera, 2000).

Ante todo este universo de asociaciones, Weber (1968) distingue las relaciones sociales de carácter asociativa, las que son, creadas con el objetivo de congregar individuos a partir de arreglos racionales por la obtención de un bien o por conveniencia de las relaciones sociales comunitarias, basadas en sentimientos involuntarios afectivos o tradicionales (citado en Luna y Puga, 2010). El interés del presente estudio se basa en las relaciones sociales asociativas que se distinguen por su carácter voluntario de los individuos involucrados. Puga define la asociación voluntaria como "un arreglo social basado en una membresía libre que se coordina para el logro de ciertos objetivos" (Puga, 2010: 22).

En la última década, los conceptos sociedad civil, organización no gubernamental y el de Tercer Sector han sido utilizados de manera simultánea para referirse a todos

los tipos de asociaciones en México. En primer lugar, la sociedad civil implica la existencia de derechos políticos, derechos como el asociacionismo y derechos de libre expresión en los que se fortalece la sociedad civil. En segundo lugar, implica una red de asociaciones autónomas, libres, que pueden ser de muy diverso tipo como por ejemplo los sindicatos, las agrupaciones campesinas, las agrupaciones patronales, asociaciones de tipo cultural, de orden religioso, asociaciones privadas con carácter de beneficencia y los movimientos sociales. Todo esto son espacios de la sociedad civil, lo cual nos indica que la sociedad civil es compleja pues está conformada una heterogeneidad de actores (Olvera, 1998).

Diamond define a la sociedad civil como “el ámbito de la vida social organizada que es voluntaria, autogestiva, autofinanciable, autónoma del estado y dirigida por un orden legal o un conjunto de reglamentos compartidos”. (Diamond,1993: 5)

Insunza y Hevia la definen como

“una institución donde toman forma las solidaridades interpersonales y grupales. Es el espacio de sociabilidad que media entre el estado y la familia, no centrado en las motivaciones de dominio o de ganancia. De esta forma, la sociedad civil es una red de relaciones entre sujetos que se reproducen de manera relativamente autónoma frente al estado y al mercado”.

Sobre el concepto de organizaciones civiles:

“se trata de un movimiento social en la medida en que los organismos civiles son un resultado de la acción colectiva de actores sociales que comparten un conjunto de normas, principios, valores y capacidades técnico-organizativas, que en muchos casos tienen como objetivo deliberado incidir en la transformación de un orden social político y económico que se juzga injusto, incorrecto o violatorio en principios fundamentales de orden ético” (Olvera, 2000, pág. 15).

Uno de los conceptos con mayor aproximación a nuestro objeto de estudio es el de sistemas organizacionales entendidos como

“agrupaciones integradas por afiliados que, en principio, participan voluntariamente; que tienen un propósito relativamente bien definido, que no procuran lograr ni ganancias económicas ni poder político, que tienen cierto grado de formalización, expresada en reglas formales, pero también informales, y cuentan con una instancia que coordina al colectivo (Gordon y Tirado, 2014).

Estos sistemas organizaciones pueden ser de muy distintos tipos: las asociaciones voluntarias, las organizaciones no gubernamentales en todas sus versiones, las asambleas o cuerpos colegiados, las organizaciones gremiales los colegios de profesionales, las asociaciones de productores, las organizaciones de una sola persona, las organizaciones de defensa sin socios, las fundaciones, los sistemas asociativos complejos, que se definen y explican más adelante, etc.

La importancia de distinguir un movimiento social de una asociación obliga a los teóricos a pensar y repensar las acciones, los objetivos y la identidad que moviliza voluntariamente a los individuos entorno a asociarse de manera permanente, institucionalizando estas relaciones en *asociaciones*.

Puga, por ejemplo, define las asociaciones “como formas de acción colectiva organizada cuyos integrantes comparten objetivos, identidad y reglas de funcionamiento” (Puga; 2004, p. 66).

Por su parte, Olvera (2000) hace una tipología básica de las distintas formas de asociacionismo civil:

- A) Asociaciones de carácter económico-gremial: sindicatos, grupos y clubes empresariales, asociaciones profesionales y grupos de productores rurales.
- B) Asociaciones políticas formales: los partidos políticos.

- C) Asociaciones de matriz religiosa: de culto religioso, de promoción social, las órdenes religiosas civiles, las asociaciones de orden religioso-cultural, las asociaciones de élites políticas y sociales en torno a la iglesia, etc.
- D) Organizaciones civiles: asociaciones creadas con el fin de trabajar en el espacio público y contribuir a resolver problemas sociales que el Estado ha dejado en el olvido. A su vez, éstas se dividen en:
 - i) Asociaciones y movimientos sociales para la defensa de los derechos de ciudadanos.
 - ii) Organizaciones de promoción, desarrollo y servicios a la comunidad o mejor conocidas como Organizaciones no Gubernamentales.
 - iii) Asociaciones de asistencia privada.
 - iv) Asociaciones de tipo cultural.
- E) Asociaciones de tipo cultural: grupos musicales, teatrales y artísticos en general.
- F) Asociaciones privadas de tipo deportivo y recreacional.
- G) Asociaciones de tipo urbano-gremial: asociaciones de vecinos de algún barrio, grupos populares-urbanos, etc.
- H) Movimientos y asociaciones de comunidades indígenas (Olvera, 2000).

Como consecuencia de la descentralización y la delegación de tareas que antes retenía el Estado, existe otro grupo de asociaciones que ha ido creciendo. En este conjunto se encuentran los consejos, mesas, procedimientos de participación, adjudicación directa de recursos y responsabilidades públicas, etc., en los que numerosas organizaciones particulares intervienen a título propio o como representantes de algún sector de la sociedad o que de ésta en su conjunto (Luna y Puga, 2010, pág. 49)

El término anglosajón *governance* ha estado ligado desde los años ochenta y noventa a partir de las reformas financieras y administrativas ocurridas bajo una mayor independencia política y una manifestación de la capacidad de las organizaciones sociales, donde el gobierno define objetivos y realiza políticas

mediante variadas formas de consulta, acuerdo y colaboración de actores privados y sociales (Aguilar L. F., 2010, pág. 34).

Los temas que ha abarcado conllevan desarrollo sustentable, globalización, empoderamiento, redes, política internacional, democracia, gobierno y otros. Originalmente, *governance* tuvo sus primeras enunciaciones en los planos institucionales internacionales de desarrollo y en los círculos académicos, siendo utilizado extensamente en la administración pública contemporánea (Naciones Unidas, 2006, pág. 2).

Se entiende el término gobernanza como “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia – fundamentales y coyunturales – y la forma de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar L. F., 2013).

El término gobernanza, fue acuñado en la década pasada para referirse a las actividades que realiza el Estado para la toma de decisiones pero no como actores únicos, sino incluyendo a la sociedad civil para tales efectos. Este modelo de gobernar es considerado el nuevo tipo de relación entre el Estado y la sociedad civil, donde el Estado no tiene el control absoluto de las decisiones dado que los actores sociales manejan de forma independiente dado a los recursos que éstos poseen (Aguilar L. F., 2010).

Como ya se ha mencionado, recientemente se han creado entidades de cooperación en los espacios públicos destinadas a la resolución de conflictos de orden colectivo. Estas entidades son conocidas como “redes de políticas públicas” y como “redes o estructuras de gobernanza” (Luna y Velasco, 2009).

Estas redes se caracterizan por su grado de complejidad en razón de la heterogeneidad de sus participantes, en algunos casos, se les ha denominado como sistemas asociativos complejos (Luna y Puga, 2010, pág. 21).

Los consejos y comisiones en los que participan funcionarios políticos, sociedad civil y representantes empresariales, constituyen la expresión más clara de estas entidades complejas donde se busca influir en asuntos políticos de interés público (Luna y Velasco, 2009).

Estas redes tienen tres características primordiales: a) las instituciones que las conforman son independientes entre sí, b) las políticas (y acuerdos) que surgen de su seno son el resultado de la negociación, el regateo y la deliberación llevado a cabo por sus miembros; c) los otros actores incluyen preferencialmente representantes de profesiones y empresarios y sindicatos y, más recientemente, grupos de la sociedad civil (Luna & Puga, 2010). Así mismo, cumplen distintas funciones, entre ellas, información y asistencia, consulta, implementación, diseño de políticas, fiscalización y regulación (Luna y Velasco, 2009)

A continuación, el tema de estas redes a las que me refiero, se abordará con más detalle bajo el concepto de Instancias Públicas de Deliberación (IPD) (Hevia, Vergara-Lope, y Ávila Landa, 2011)

2.3 Instancias Públicas de Deliberación

Las instancias públicas de deliberación (IPD) se definen como instituciones colegiadas donde actores gubernamentales y no gubernamentales deliberan en el espacio público sobre diversos campos de políticas sectoriales. Son instituciones en el sentido sociológico del término, son realidades sociales que poseen una estructura de reglas y normas, y una historicidad concreta, nacen y se desarrollan en un contexto cultural e histórico específico (Catón, 2006; Peters, 2003).

El sentido de ser una institución colegiada presupone intencionalidad, deliberación, el intercambio de argumentos, la aclaración de puntos controvertidos y la fijación de posturas antes de la toma de una decisión. Respecto a los actores de muy diversa

naturaleza, pero coincidentes en un propósito institucional o social, puede incluir a representantes electos, servidores públicos, académicos, OSC, empresarios, confederaciones patronales, sindicatos, entre muchos otros participantes, los cuales definen su representación proporcional dependiendo de la IPD correspondiente.

Las IPD son interfaces socioestatales deliberativas (donde se dan cita en espacios públicos agentes gubernamentales y no gubernamentales) en las cuales las interacciones tienen el fin de informar, analizar, proponer, criticar, decidir, evaluar y reorientar la acción gubernamental con coparticipación. La naturaleza pública de estas deliberaciones se caracteriza por intentar sobreponer o armonizar los intereses comunes sobre los particulares, y permite identificar a las IPD como mecanismos de participación ciudadana (Hevia, 2011:69).

Cuando las IPD orientan sus esfuerzos hacia los intereses de Estado y los intereses ciudadanos, en la coincidencia de ambos, ocurre un interés social público que nace del deber del Estado por proveer servicios públicos para el bienestar y desarrollo social. En la demanda de dichos servicios públicos, el interés ciudadano se canaliza de diversas formas, a través de movimientos sociales o asociaciones de diversas índoles en los tres niveles de gobierno: federal, estatal o municipal.

Las IPD se han creado en ámbitos regionales, como por ejemplo los consejos de planeación estatal o los consejos de desarrollo municipal, pero al hablar de administración pública federal, la diversidad de estas entidades inserta su importancia en ciertas áreas de la política pública: derechos humanos, migración, seguridad, etc.

Es por esto, que todo lo relacionado con el término público está considerado dentro del ámbito de lo colectivo y resulta complementario a lo privado o puramente individual. Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que requiere de la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes (Parsons, 2007).

Con el paso del tiempo lo público ha logrado inmiscuirse en el que anteriormente se habría entendido como aspectos de la vida privada mediante la colectivización y participación ciudadana en problemáticas prioritarias como por ejemplo la salud, la educación, etc., asumiendo así, al Estado como responsable de atender los intereses públicos, la vida económica y social que el mercado no es capaz de resolver por sí sola.

En el proceso de neoliberalización de las economías, y por ende la exacerbación de las democracias, una reestructuración fundamental fue el desarrollo de lo público y el adelgazamiento del Estado, donde el Estado transfiere parte importante de sus responsabilidades al mercado y por ende a los privados, como, por ejemplo, la salud, la educación, la previsión social, etc. Confundiendo lo público con lo privado. De ello se deriva que el Estado y la administración pública centre su atención exclusivamente en el interés público, mismo que es representado en la burocracia pública, cuya motivación es atender el interés nacional por sobre el interés privado (Cheliotis, 2016).

En la conjunción de la política y lo público, y ya distante de lo privado, la política se refiere a algo superior, de mayor trascendencia, de mayor movimiento de recursos, de mayores expectativas y consecuencias.

La política pública en el sentido moderno ha sido identificada para acotar una actividad deseable del Estado. Ésta generalmente se convierte desde una propuesta a una decisión de gobierno o Estado, dependiendo la magnitud de la inversión y el impacto esperado, que se implementa en un programa, modelo o proceso y se califica con resultados e impactos, conforme lo expuesto por Hogwood y Gunn (1984:13-19). Igualmente, también ha sido considerada una plataforma y un producto que en todo caso ha funcionado como un acto de juicios y razones racionales que legitiman decisiones, designaciones y acciones.

Es a través de la materialización de la política pública donde se asienta la decisión y la orientación de las acciones del poder ejecutivo. En ellas se resume el dato, el estudio, la argumentación y la deliberación de las instancias de parlamentarias y los ciudadanos. En su implementación, es el gobierno el que dirige los recursos para lograr el propósito planteado.

Es en este tramo de la política donde las IPD toman relevancia tanto en la arena política como social, ya que es precisamente donde estas instancias, pueden asumir un rol protagónico, canalizando y exponiendo las necesidades -en un inicio privadas, pero que tras la sinergia y organización se convirtieron en público- de los ciudadanos ante el gobierno de turno, e impulsar iniciativas que puedan transformar realidades no atendidas por el mercado ni el Estado.

Antes de ser política pública las intervenciones de la IPD, sólo se limitan a anticipar en la argumentación y decisión, determinando entre lo que es y está mal, y entre lo que es y debe ser. Junto con el gobierno, en cada vez más temas y prioridades, se toma en conjunto la decisión racional sobre lo que hay que hacer y de cómo hacerlo. Dicha decisión puede ser parte de un mecanismo jurídico o de alguna acción que favorezca la acción política y de administración pública, en beneficio del desarrollo y progreso de la sociedad y de su interés general.

Ahora bien, retomando el tema de las ya mencionadas OSC, éstas denotan una importante transformación de la estructura política de las sociedades contemporáneas. A principios del siglo XX parecía que la ampliación del Estado era el camino para llegar a controlar los problemas sociales; otras posiciones apuntaban que esto conllevaba una amenaza para la libertad individual, la que se apoyaba por la traumática experiencia del totalitarismo (Serrano, 2001:55).

Ya en este siglo, se ha observado que el papel del Estado ha sido acotado; que las fuerzas y poderes económicos del mercado, institucionales e incluso de algunos

multimillonarios particulares dictan cada vez más el destino de las naciones, de las regiones y del mundo. De ello, no es entonces el crecimiento del Estado la tendencia, sino el crecimiento de las OSC y su participación.

Una de las innovaciones significativas en los procesos de democratización en América Latina ha sido la incorporación de mecanismos de participación ciudadana en asuntos de gobierno más allá de las elecciones de representantes. Los presupuestos participativos, la creación de consejos gestores y conferencias nacionales en los sistemas únicos de seguridad social (salud, educación, asistencia, atención a niños y ancianos), y otras innovaciones participativas, son los ejemplos de la inclusión de los ciudadanos en la esfera pública más allá del voto (Hevia, Vergara y Ávila, 2011:66).

En materia migratoria, por ejemplo, existen en México dos instancias de este tipo donde convergen actores gubernamentales (representantes de las dependencias encargadas de hacer cumplir la normatividad vigente) y actores no gubernamentales (sociedad civil organizada, académicos y el sector empresarial): el Consejo Consultivo de Política migratoria (CCPM) de la Secretaría de Gobernación y el Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración (CCINM).

Estas instancias surgen como parte de la inclusión de la sociedad civil en la toma de decisiones de los asuntos públicos a través de la historia, quedando finalmente enmarcada su participación institucionalizada en las normas jurídicas vigentes. Si bien la participación de la sociedad civil en los temas migratorios ha sido un reclamo constante, no fue sino hasta 2012, como parte de la reforma migratoria mexicana del año anterior, que se crearon de manera oficial estos órganos colegiados (Ley de Migración, 2011).

A lo largo de su vida independiente, México ha promulgado diferentes cuerpos normativos en materia migratoria. Algunos de los temas que se han intentado regular son: las diferencias entre personas nacionales y extranjeras, la obtención de

nacionalidad mexicana, la entrada, salida y tránsito de migrantes, la deportación, entre otros aspectos.

Aunado a esto, el tema de los consejos de apoyo para la autoridad se ha adicionado en diferentes etapas de la historia normativa mexicana en materia migratoria. En una revisión histórica al marco normativo migratorio realizada por la organización SIN FRONTERAS IAP⁷, se encontró que

“En varios de los instrumentos se identificó la figura de los consejos que podían operar en dos modalidades: de consulta o resolutivos; todos integrados por dependencias de la Administración Pública, lo que excluía a la sociedad civil y la academia de participación” (Sin Fronteras IAP, p. 8).

La ley de migración de 1930 creó el primer consejo consultivo de migración. Este organismo, se ocupaba de la gestión migratoria y de la aplicación de la legislación vigente. Asesoraba la creación de políticas de inmigración, atendía las propuestas sobre la repatriación de mexicanos e impulsó el turismo (Arias Muñoz & Carmona Arellano, 2012). Por ejemplo, en algunas actas de sesiones de este Consejo Consultivo se encuentran en el Archivo Histórico del Instituto Nacional de Migración se observan propuestas que ciudadanos y organizaciones políticas hicieron a las autoridades (Yankelevich y Chenillo Alazraki, 2008).

Al promulgarse la Ley General de Población de 1936, el tema migratorio queda inmerso en las políticas de población y se crea el Consejo Consultivo de Población convirtiéndose en 1974 en el Consejo Nacional de Población que al día de hoy se encuentra vigente y que es nuestro objeto de estudio.

⁷ “Evolución y retos del marco normativo migratorio en México: Una perspectiva histórica”, Informe realizado por Sin Fronteras IAP derivado del proyecto “Estudio sobre los retos del marco normativo para garantizar los derechos humanos de las personas migrantes en situación migratoria irregular en México”. Recuperado en: http://www.sjmmexico.org/uploads/TBL_CDOCUMENTOS_67_2_29.pdf

En el siguiente cuadro se muestra el proceso que siguió la instauración de los consejos en cada normatividad migratoria:

Tabla 1. Desarrollo de los consejos en las leyes migratorias a través de la historia

Legislación	Consejos
Ley de Inmigración (1909)	Los consejos de inmigración revisan las resoluciones de los inspectores.
Ley de Migración (1926)	No Aplica
Ley de Migración (1930)	Consejo Consultivo de Migración, con carácter de Consejo Técnico. Formado por: Secretaría de Gobernación, Departamento de Migración, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, Secretaría de Agricultura y Fomento, Departamento de Salubridad Pública, y Departamento de Estadística Nacional. Se puede invitar a representantes de las Cámaras de Agricultura, Industria y Comercio, con voz informativa.
Ley General de Población (1936)	Consejo Consultivo de Población, formado por las Secretarías de: Relaciones Exteriores; Economía Nacional; Agricultura y Fomento; Comunicaciones y Obras Públicas; Educación Pública; Salubridad Pública; Trabajo; Agrario; y, Asuntos Indígenas.
Ley General de Población (1947)	Consejo Consultivo de Población, integrado por las Secretarías de Gobernación; Economía Nacional; Relaciones Exteriores; Agricultura y Ganadería; Educación Pública; Salubridad y Asistencia; Trabajo y Previsión Social; y, Agrario.
Ley General de Población (1974)	Consejo Nacional de Población, encargado de la planeación demográfica del país, y formado por las Secretarías de: Gobernación, Educación Pública, Salubridad y Asistencia, Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Trabajo y Previsión Social, Presidencia, Depto. de Asuntos Agrarios y Colonización.

Fuente: “Evolución y retos del marco normativo migratorio en México: Una perspectiva histórica”. *Sin Fronteras IAP*, (2012).

2.3.1 Consejo Consultivo de Política Migratoria

A la publicación de la Ley de Migración el 25 de mayo de 2011 le siguieron reformas y derogaciones a algunos ordenamientos legales en la materia, a fin de crear los organismos adecuados para dirigir la política migratoria del país. Tal fue el caso del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación que con fecha 15 de agosto de 2012 mediante el Decreto de reforma de ley, se llevó a cabo la reorganización de la Estructura Orgánica Básica de la Secretaría de Gobernación donde se creó la Unidad de Política Migratoria bajo la dirección de la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación.

Posteriormente, con fecha el 26 de octubre de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación que estaría a cargo de la Unidad de Política Migratoria, como medio para el cumplimiento de la facultad de la Secretaría establecida en el artículo 18 fracción I de la Ley de Migración que a la letra dice:

“1. Formular y dirigir la política migratoria del país, tomando en cuenta la opinión de las autoridades que al efecto se establezcan en el Reglamento, así como las demandas y posicionamientos de los otros Poderes de la Unión, de los Gobiernos de las entidades federativas y de la sociedad civil” (Ley de Migración, 2011).

Así mismo, el artículo 5° fracc. XIII del Reglamento Interior de la SEGOB establece como una de las facultades del Secretario “establecer las comisiones, consejos y comités internos que sean necesarios para el buen funcionamiento de la Secretaría, así como designar a los integrantes de los mismos” (Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, 2013).

El Consejo tiene como objetivo reunir las “demandas y posicionamientos de los Poderes de la Unión, los gobiernos de las entidades federativas y de la

sociedad civil organizada para ser considerados en la determinación de la política migratoria, en términos de la legislación aplicable” (SEGOB, 2012a).

El Acuerdo por el que se crea el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación establece trece miembros permanentes para el Consejo, de los cuales dos deben ser representantes de la sociedad civil organizada mismos que son elegidos por el presidente del consejo y podrán permanecer por un año como miembros pudiendo ser reelegidos por un periodo igual. Los miembros permanentes del consejo pueden permanecer como miembros por un periodo de un año con posibilidad de reelección por el mismo periodo. El consejo es presidido por el Secretario de Gobernación quien es suplido por el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos.

El acuerdo establece un periodo de sesiones ordinarias de cuatro veces al año pudiendo tener algunas más de carácter extraordinario. Estas sesiones deberán ser notificadas previamente indicando el tema a tratar.

El consejo cuenta con atribuciones para emitir opinión sobre la formulación e instrumentación de la política migratoria, analizar los programas, proyectos y acciones en la materia, proponer iniciativas específicas para la promoción, protección y defensa de los derechos de las personas migrantes, integrar grupos o mesas de trabajo específicas que sean necesarias para llevar a cabo los fines y objetivos del Consejo, entre otras. En cumplimiento a esta última facultad, el consejo creó los siguientes grupos de trabajo:

Tabla 2. Grupos de Trabajo del CCPM y año de creación

GRUPOS DE TRABAJO	AÑO DE CREACIÓN
Grupo 1: Elementos fundamentales de la política migratoria	2014
Grupo 2: Migración y desarrollo, integración y reintegración social	2014
Grupo 3: Procesos de atención y gestión migratoria	2014
Grupo 4: Articulación de los recursos presupuestales, información y estadística en materia migratoria	2014
Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre derecho a la identidad y acceso a la educación de migrantes	2015
Grupo de Trabajo para adicionar el capítulo Mexicanos en el exterior a la Ley de Migración	2015
Grupo de Trabajo para analizar el acceso a los servicios de salud de las personas migrantes	2015
Grupo de Trabajo de Prevención social de la violencia y Protección de las Personas Migrantes en México	2016
Grupo Técnico para Incorporar la Perspectiva de Género en las Políticas de Atención y Protección de las Mujeres Trabajadoras Migrantes en México	2016
Grupo de Trabajo para definir los indicadores y metas cuantitativas y cualitativas sobre los 25 objetivos del Sistema Nacional de NNA	2016

Fuente: Elaboración propia con información extraída de las minutas de sesiones del CCPM.

2.3.2 Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración

El Consejo Ciudadano del INM se crea el 26 de octubre de 2012 mediante el Acuerdo por el que se define la estructura, organización y funcionamiento del Consejo Ciudadano publicado en el Diario Oficial de la Federación (SEGOB, 2012a).

Aunque este consejo resulta un nuevo mecanismo de coordinación entre el Instituto y la sociedad civil, existen registros de minutas como prueba de que este consejo ya se venía realizando al menos desde el año 2007.

El objetivo del consejo es “emitir opiniones, brindar asesoría y proponer acciones específicas en materia de la gestión de la política migratoria” (SEGOB, 2012).

En este sentido, el artículo 81 del Reglamento Interior de la SEGOB establece las funciones del consejo: opinar sobre la ejecución de la política migratoria; formular propuestas de acciones específicas para la promoción, protección y defensa de los derechos humanos de los migrantes; proponer acciones de cooperación, concertación y seguimiento de la sociedad civil a las actividades del Instituto Nacional de Migración, y proponer la celebración de convenios de coordinación con las entidades federativas y de concertación con OSC, academia y otros actores relevantes, de conformidad con lo establecido en la Ley de Migración.

El consejo está integrado por 13 consejeros, todos miembros de la sociedad civil que fungen como miembros permanentes durante un periodo de dos años. Cuenta con un presidente que es elegido por mayoría de votos y que permanece en el cargo por un periodo de dos años con derecho a ser reelegido.

El consejo cuenta con una estructura muy similar a la de la cámara de diputados y senadores. Los consejos trabajan a través de comisiones sobre temas específicos y donde más les interesa incidir, proponer o regular:

Tabla 3. Comisiones de trabajo del CCPM

COMISIONES	AÑO DE CREACIÓN
Comisión de Fortalecimiento Institucional	2015
Comisión de Protección al Migrante y Atención a Grupos en Situación de Vulnerabilidad	
Comisión de Derechos Humanos	
Comisión de Mejoras Regulatorias y Procedimentales	

Fuente: Elaboración propia con información extraída del portal oficial de internet del Instituto Nacional de Migración

Así mismo, ha integrado grupos de trabajo:

Tabla 4. Grupos de trabajo CCINM

GRUPOS DE TRABAJO	AÑO DE CREACIÓN
Grupo de Trabajo de Fortalecimiento institucional	2014
Grupo de Trabajo sobre Niñez migrante	2014
Grupo de Trabajo sobre Regularización migratoria	2014
Grupo de Trabajo sobre Repatriaciones	2015
Grupo de Trabajo sobre Reformas a la Ley de Migración, Reglamento y Disposiciones Administrativas	2015
Grupo de Trabajo sobre Tarjetas de Visitante Regional para Honduras y El Salvador	2015
Grupo de Trabajo sobre Visas y Estancias por Razones Humanitarias	2016
Grupo de Trabajo para la Mujer Migrante	2016

Fuente: Elaboración propia con información extraída del portal oficial de internet del Instituto Nacional de Migración

2.4 La evaluación de desempeño de los sistemas asociativos complejos

La decisión ha sido un tema central en los estudios sobre las organizaciones, y es una variable clave en la comprensión y evaluación de las asociaciones y, de manera más general, del desempeño asociativo.

Una característica importante sobre la toma de decisiones de los sistemas asociativos complejos (redes de acción pública, redes de acción política o instancias públicas de deliberación) es la búsqueda de consenso que se construye a través de procesos de negociación y deliberación (Luna y Velasco, 2009)

Los recursos, las normas, las estructuras y los otros elementos no decisionales son importantes para todas las organizaciones.

Gordon y Tirado (2014) realizaron una aproximación para la realización de un proyecto denominado “Factores relacionados con el rendimiento social de las OSC” que comenzó en 2011, con esto se intenta conocer mejor a las organizaciones

civiles. Este trabajo surge de la importancia que se le ha dado a la evaluación del desempeño, los logros y las aportaciones de las organizaciones a través de proyectos procesos o resultados de éstas.

Proponen dividir la evaluación en tres grandes enfoques: el de resultados, el de impacto y el de capacidades. El primero trata de conocer los resultados obtenidos del cumplimiento de objetivos y metas que ellos mismos se establecieron.

El objetivo del enfoque es

“conocer el grado de eficacia en el logro de los propósitos declarados y la eficiencia en la utilización de los recursos usados”, y se aplica sobre todo a las intervenciones sociales de las que puede hacerse una valoración de resultados obtenidos por todo el conjunto o en una etapa de los procesos o a través de ciertos mecanismos establecidos para incidir” (Gordon y Tirado, 2014).

En el enfoque del impacto, los autores proponen analizar los efectos de las acciones y proyectos desarrollados por las organizaciones mediante la percepción de la comunidad ante los programas o políticas en las que se tuvo injerencia. Reconocen que esta evaluación es difícil de llevar a cabo debido a la diversidad de indicadores que se toman en consideración lo que dificulta la sistematización de la información (Luna y Puga, 2012).

Por otro lado, cuando hablamos de las evaluaciones por capacidades, se aspira principalmente a la observación y análisis de las fortalezas y debilidades en la orgánica interna de la organización, considerando factores subjetivos como la motivación, cohesión y habilidades. La cuarta metodología para evaluar las organizaciones surge de una función de las tres anteriormente mencionadas (Gordon y Tirado, 2014).

Uno de los criterios utilizados en la evaluación de resultados, es la efectividad o eficacia “que se refiere al cumplimiento de la misión buscada” (Gordon y Tirado,

2014). Otro criterio es la eficiencia, que se refiere al mejor uso de los recursos, la legitimidad externa, que es la importancia de las acciones de la organización sobre la sociedad, y la relevancia, que se trata de saber si los resalta e impactos obtenidos son los adecuados.

Este trabajo se vio materializado en el “Protocolo para la evaluación de asociaciones” que tiene como finalidad la evaluación del desempeño de las asociaciones. El trabajo se desarrolla en dos partes, la primera presenta los modelos instrumentos de evaluación y la segunda se trata de los modelos teóricos en los que se basó el modelo de evaluación (Luna y Puga, 2012).

Este protocolo Inicia haciendo una diferenciación de las asociaciones en dos tipos: asociaciones de alta complejidad y asociaciones de baja complejidad. Estos tipos de asociaciones ya se han explicado en páginas anteriores, sin embargo, vale la pena señalar las características de cada una en el siguiente cuadro:

Tabla 5. Criterios relativos a la complejidad de las asociaciones

<i>Criterios</i>	<i>Baja complejidad (ABC)</i>	<i>Alta complejidad (AAC)</i>
1. Ingreso y permanencia de los miembros	Obligatorios (o constreñidos)	Voluntarios (o libres)
2. Requisitos de membresía	Predeterminados, claros y estables	Abiertos y cambiantes
3. Procedencia de los miembros	Sectores y ámbitos sociales semejantes	Diferentes ámbitos y sectores sociales
4. Autonomía o heteronomía de los miembros	Importancia de la lealtad y el espíritu de cuerpo	Poca importancia de la lealtad y el espíritu de cuerpo
5. Recursos utilizados por la asociación	Propiedad de la asociación	Propiedad de sus miembros
6. Relación con el entorno	Reglas, misión y objetivos determinados por alguna entidad externa	Reglas, misión y objetivos definidos por la propia asociación
7. Objetivos	Bien definidos y estables	Cambian según las tareas, las circunstancias del entorno o la voluntad de los asociados

Fuente: Protocolo para la evaluación de asociaciones, 2014.

Esta evaluación está dividida en tres ejes: desempeño práctico o funcional, desempeño asociativo y la relación con el entorno. El primero tiene que ver con la eficacia y la eficiencia con que la asociación cumple sus objetivos. El segundo tiene que ver con la legitimidad interna, esto es, si la toma de decisiones repercute en la coordinación e integración de sus miembros. El tercero se basa en que el entorno influye la toma de decisiones y proporciona medios para la coordinación (Luna y Puga, 2012).

En este modelo de trabajo, también se utiliza el criterio de la eficacia:

Tabla 6. Construcción del modelo

<i>Supuesto</i>	<i>Estándares</i>
Un buen desempeño implica resultados apreciables a partir de objetivos previamente establecidos o de la solución de problemas específicos.	La asociación realiza avances en los objetivos que se propone. La asociación guía su actividad por un plan de acción elaborado a partir de objetivos claros.

Fuente: Protocolo para la evaluación de asociaciones, 2014.

Otro criterio de este modelo de evaluación tiene que ver con la calidad de los procesos de participación que hay dentro de la asociación. “La hipótesis general sostiene que el desempeño resulta mejor cuando hay una participación amplia de los asociados en las diversas tareas de la asociación” (Luna y Puga, 2012).

Este modelo, si no el mejor, ha sido innovador en términos de evaluación de organizaciones, si bien las IPD no son parte de concepto de organizaciones, son asociaciones complejas que pueden ser evaluadas partiendo de estas aportaciones. Deja el camino abierto para la construcción de modelos de evaluación con criterios que pueden ser adecuados según las características de cada asociación.

2.5 Incidencia en políticas públicas

Las OSC lograron que se incorporaran nuevos temas a la agenda nacional, promovieron nuevas voces y diferentes perspectivas para el debate de las políticas, movilizaron a la sociedad y crearon espacios para la discusión de asuntos de interés común, generaron distintos valores para la orientación de programas públicos, se opusieron a propuestas de políticas o programas de acción que entendieron contrarios al interés público, probaron nuevas soluciones a pequeña escala que se utilizaron como base para el posterior diseño de programas de gobierno en escalas mayores, fueron contratadas por los gobiernos para la gestión de sus programas, monitoreando y retroalimentándolos.

Actualmente ha aumentado la cantidad, visibilidad y representación pública de las OSC. Cada día es más amplio el debate de su representatividad, su efecto democratizador y la capacidad de hablar por otros.

El término incidencia se entiende también como influencia. Las organizaciones pueden influir en las condiciones de vida de la sociedad e incluso influir en las decisiones de otras organizaciones. Por otra parte, incidir en políticas públicas se refiere a toda acción que se realiza y que tiene consecuencias en las políticas implementadas por el Estado. “La incidencia en políticas públicas consiste en actividades confrontativas y cooperativas que implican interactuar con el gobierno y otras instituciones públicas” (Tapia, Campillo, Cruickshank, y Morales, 2010).

Becerra (2005) define la incidencia en políticas públicas como:

“Un proceso deliberado y sistemático que contempla la realización de un conjunto de acciones políticas de la ciudadanía organizada, dirigidas a influir en aquellos que toman decisiones sobre políticas mediante la elaboración y presentación de propuestas que brinden soluciones efectivas a los problemas de la ciudadanía, con la finalidad de lograr cambios específicos en el ámbito público que beneficien a amplios

sectores de la población o a sectores más específicos involucrados en el proceso” (Becerra, 2005).

Diferentes autores han diseñado modelos para medir la incidencia de las OSC en las políticas públicas. González Bombal y Villar (2003) reconocen la heterogeneidad de las OSC. Heterogeneidad en términos de su desempeño organizacional, así como de sus metas y su relación con el Estado. Esto supone una gran diversidad de variables e indicadores para la medición de los procesos de incidencia de las OSC en las políticas públicas.

Una forma de analizar las interacciones entre las organizaciones y el gobierno es el modelo de las 4C desarrollado por Adil Najam. Este autor utiliza a la divergencia y convergencia como criterio diferenciador entre metas y medios en las relaciones de gobiernos y OSC, produciendo cuatro posibilidades:

- Cooperación
- Confrontación
- Complementación
- Cooptación (Najam, 2000).

Tabla 7. Matriz de relaciones estratégicas entre Gobierno y ONG

		Metas	
		Convergencia	Divergencia
Medios	Convergencia	Cooperación	Cooptación
	Divergencia	Complementación	Confrontación

Fuente: Citizen Organizations as policy entrepreneurs. Najam (2000)

Cuando las metas y estrategias son afines entre las OSC y agencias de gobierno se presentan las relaciones de cooperación. En las situaciones donde las metas y medios son divergentes se producen las relaciones de confrontación. Najam propone que se estableben relaciones de complementación cuando se presentan

metas convergentes y estrategias divergentes, no obstante, cuando hay metas divergentes y estrategias similares se refiere a cooptación. Este modelo sostiene que “la naturaleza de la función estratégica variará de acuerdo al tipo de relación estratégica entre OSC y gobierno” (Najam, 2000: 20).

Por otro lado, Najam (2000) propone medir la incidencia de las OSC con respecto a sus funciones en los procesos de incidencia en política pública:

Formulación de propuestas, que significa promover al gobierno que lleve a cabo acciones que las OSC suponen correcto hacer por medio de la participación directa en el diseño y formulación de las políticas.

Innovación, que abarca el cúmulo de propuestas de las OSC para brindar respuestas ensayadas en escalas pequeñas para ser implementadas a escalas mayores o experimentar opciones que no se habían considerado.

Provisión de servicios, es la puesta en escena de las actividades que las mismas organizaciones consideran que se requiere hacer.

Y el monitoreo, las actividades que realizan las OSC con el objetivo de comprobar si el gobierno en cuestión está implementando correctamente las políticas establecidas o está llevando a cabo lo que legalmente es su deber.

2.6 Hipótesis

Las OSC inciden en la política migratoria a través de su participación en las IPD con acciones como: el cumplimiento de las funciones establecidas en los acuerdos de creación para cada una de las instancias, por la asistencia a las instancias de deliberación, las intervenciones que realizan en estas instancias, y los acuerdos que logran materializarse el diseño de programas y políticas públicas en el ámbito migratorio.

Capítulo 3

Estrategia metodológica

3.1 Introducción

A lo largo de este capítulo se especifica la metodología empleada para obtener la información necesaria para el desarrollo de la presente tesis. Se especifican las categorías que se obtuvieron de la primera observación documental de las fuentes de información para el estudio de la participación de las OSC en los grupos de gobernanza en materia migratoria y así lograr el cumplimiento de los objetivos planteados en el primer capítulo.

Una vez identificado el planteamiento del problema, la pregunta de investigación, los objetivos, las fuentes de información y el tipo de investigación, se expondrán los pasos a seguir en esta etapa metodológica y la forma en que se obtuvo la información.

Se explica el enfoque de la investigación, las unidades de análisis, las fuentes de información y el diseño metodológico.

3.2 Enfoque de la investigación

En esta tesis, se adoptó una perspectiva metodológica mixta. Esto debido al análisis que se realizó a las categorías estratégicamente seleccionadas de tipo cualitativo y de indicadores de tipo cuantitativo que permiten evaluar la participación e incidencia de las OSC en la política migratoria mexicana. La convergencia de estos dos enfoques sirvió para generar una mejor comprensión del objeto de estudio. A este modelo de investigación se le denomina método mixto.

“Los métodos mixtos representan un conjunto de procesos sistemáticos, empíricos y críticos de investigación e implican la recolección y el análisis de datos cuantitativos y cualitativos, así como su integración y discusión conjunta, para realizar inferencias producto de toda la información recabada (metainferencias) y lograr un mayor

entendimiento del fenómeno bajo estudio” (Hernández Sampieri y Mendoza, 2008).

En este tipo de modelos, se observa la presencia de al menos un elemento cualitativo y uno cuantitativo. A través de un diseño imbricado, se recolectaron los elementos cuantitativos en una primera fase de la investigación en torno a la medición de la participación de las OSC. En una segunda fase, se seleccionaron los elementos cualitativos como un seguimiento a los datos cuantitativos para posteriormente dar lugar al análisis cualitativo de los resultados.

Así mismo, este trabajo tiene un carácter transversal toda vez que se estudia la misma unidad de observación: IPD, en un determinado periodo de gestión: 2013-2015.

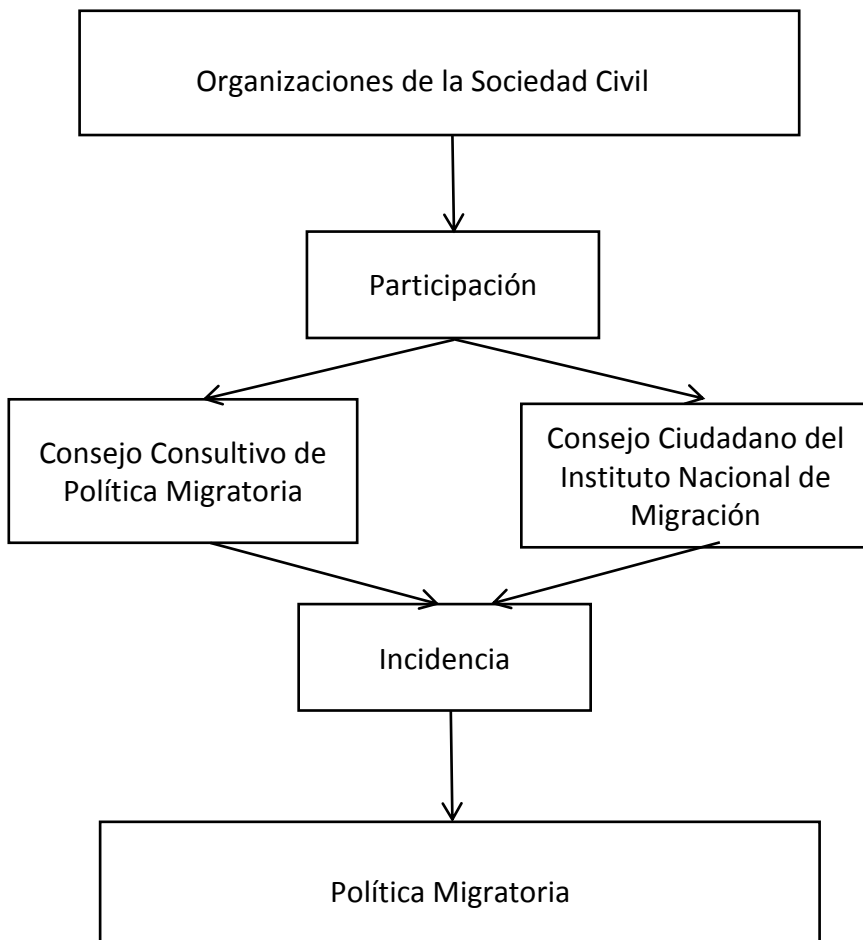
En consecuencia, para la elaboración de los capítulos 1 y 2, un primer instrumento de recolección de datos e información fueron los reportes estadísticos de instituciones gubernamentales (programas sectoriales de trabajo), revisión de la literatura científica (monografías, colecciones, revistas académicas, así como de fuentes hemerográficas (periódicos y revistas).

Además, se incorporó el análisis de fuentes primaria, que están relacionados con el análisis, sistematización y categorizaciones de las minutas de acuerdo de las sesiones (ordinarias y extraordinarias) del CCPM y del CCINM y que se describirán más adelante.

3.3 Unidades de análisis

A continuación se describen de manera gráfica las unidades de análisis y el proceso de incidencia que siguen a través de su participación en las IPD: CCPM y CCINM:

Figura 2. Mapa conceptual de las unidades de análisis



Fuente: Elaboración propia

Como ya se mencionó en el primer capítulo, el objetivo de la investigación es determinar y definir las acciones de incidencia de las OSC en la política migratoria observando y analizando su participación en IPD en la materia. La figura 2 es una representación gráfica de las unidades de análisis y la relación que guardan con los conceptos involucrados.

En primera instancia, fue necesario definir las OSC diferenciándolas de otro tipo de sociedades asociativas a través de sus características como aquellas que no procuran ni el poder ni el dinero, que se organizan en torno a temas específicos y que comparten cierta identidad.

Para este caso en particular, las OSC con las que se trabaja, son aquellas que se desempeñaron como miembros permanentes del CCPM y del CCINM durante el primer periodo de trabajo a partir de su creación en el año 2012. Este periodo comprendido entre el 07 de octubre de 2013 y el 23 de marzo de 2015 para el CCPM y del 04 de junio de 2013 al 10 de febrero de 2015 en el caso del CCINM.

Estas organizaciones fueron:

CCPM

- Sin Fronteras IAP
- FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A.C.

CCINM

- FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación, A.C.
- i(dh)eas, Litigio estratégico en Derechos Humanos, A.C.
- Coalición Regional Contra el tráfico de mujeres y niñas en América Latina y el Caribe
- Casa del migrante en Huehuetoca, Edo. De México, “San Juan Diego Cuauhtlatotzin”
- Belén, Posada del migrante
- Comisión Unidos Vs Trata

Esta investigación se desarrollada desde un enfoque sociopolítico, donde la perspectiva sociológica porque permite ubicar a las OSC dentro de un contexto social particular y que también destacar su carácter heterogéneo, y política, porque

analiza los ejercicios de representación, representatividad y participación en las IPD.

Lo que la diferencia de manera sustancial con los enfoques que estudian las organizaciones desde su existencia individual y su funcionamiento, desvinculándolo de su rol social y su interacción con ésta. Para la Ciencia Política, esta investigación adquiere relevancia al reflexionar sobre los eventos de colaboración en la esfera pública y al realizar una indagación reflexiva que permite analizar desde lo fáctico elementos teóricos las claves de la conducta y vida política democrática, deliberativa y participativa.

Con relación al accionar de las OSC, el tema de la participación en las IPD ocupa un lugar importante en cuanto a su capacidad de incidir en la política pública. Es aquí donde se concibe que para lograr influir o incidir en políticas públicas, ya sea en programas establecidos o por establecer, o bien, en la modificación o creación de nuevos cuerpos normativos que regulen el fenómeno de la migración, la participación se desarrolla como un proceso. Este proceso de participación que se lleva a cabo en las IPD (CCPM y CCINM) inicia con la asistencia a las sesiones, la intervención de los integrantes de los consejos, el establecimiento de acuerdos y finalmente, con el impacto que estos acuerdos generan en la agenda pública.

Referente a lo anterior, la presente investigación, analiza únicamente las primeras tres etapas del proceso de participación: la asistencia a sesiones, las intervenciones de los miembros durante las sesiones y el establecimiento de acuerdos. En cuanto a la última etapa de proceso relacionada con el impacto de la participación en las políticas migratorias, se deja el camino abierto para futuras investigaciones, ya que se requiere de una investigación exhaustiva sobre los efectos directos e indirectos que los trabajos de los consejos desencadenan.

3.4 Operacionalización de conceptos

Al identificar y analizar conceptos en las relaciones y líneas de acción de la participación e incidencia en espacios donde se toman conjuntamente (sociedad civil-estado) decisiones públicas, se enriquece el conocimiento de dinámicas institucionales que en principio deberían ser la punta de lanza para democratizar el país. En el siguiente cuadro se exponen las categorías utilizadas para el análisis de la participación e incidencia de las OSC en los consejos.

Tabla 8. Dimensión participación e incidencia

Dimensión	Categorías	Indicadores	Tipos
PARTICIPACIÓN E INCIDENCIA	Asistencia	Porcentaje de asistencia	N° de asistencias registradas
	Representación/ vinculado a la complejidad del organigrama de la OSC	Cargo del representante	Directivo
			Investigador
			Religioso
	Intervenciones	Intervenciones que cumplieron con las funciones establecidas en los acuerdos de creación	Transversales: consejeros
			Técnicas: invitados
Acuerdos	Intervenciones que se materializaron en Acuerdos	Ejes temáticos	

Fuente: Elaboración propia

Asistencia

Comprende el número de asistencias registradas en la lista de asistencia de las sesiones de los consejos representado en porcentaje.

Representación/representatividad

La representación comprende el nivel en que se encuentra representada la OSC ante las sesiones de cada uno de los consejos. Para esta característica se eligieron

4 niveles de representación de acuerdo a la capacidad del representante en la toma de decisiones: Directivo, Investigador, Religioso u Otro.

En cuanto a la representatividad, se refiere a distinguir si la OSC aborda o no el tema migratorio o de derechos humanos.

Intervenciones

Comprende el número de intervenciones en las sesiones de los consejos por parte de los representantes de las OSC que se enmarcaron en alguna de las funciones establecidas en los Acuerdos de creación de los consejos.

Acuerdos

Comprende el número de intervenciones que se vieron materializados en acuerdos, es decir, que trascendieron más allá de su presentación en sesiones.

Tabla 9. Ponderación y escala de medición de la relevancia de la participación

Ponderación		
asistencia	De 76 a 100%	Muy relevante
	De 51 a 75%	Bastante relevante
	De 26 a 50%	Algo relevante
	De 1 a 25%	Nada relevante
Intervenciones	De 76 a 100%	Muy relevante
	De 51 a 75%	Bastante relevante
	De 26 a 50%	Algo relevante
	De 1 a 25%	Nada relevante

Fuente: Elaboración propia

Para facilitar el análisis cualitativo de los datos recolectados, se optó por establecer una escala de medición basada en los porcentajes obtenidos de las categorías a las que se les asignó un nivel de relevancia. Esto facilitó la evaluación de la participación de las OSC y sirvió para determinar su relevancia en el proceso de incidencia.

La categoría definida como **Representación y Representatividad**, no ha sido incorporada en la escala de medición presentada en la tabla 9, ya que el nivel de complejidad organizacional de éstas instituciones es dispar, lo que no necesariamente impacta en lo relevante o poco relevante de su participación e incidencia. Por ejemplo, hay organizaciones que tienen un nivel de complejidad más alto que otras, al contar con un investigador que tiene las mismas facultades que los directivos, por lo que las jerarquías diseñadas por las organizaciones más complejas no las comparten las más pequeñas, razón por la cual, el análisis de ésta categoría será meramente cualitativa y descriptiva.

3.5 Fuentes de información

Como ya se ha mencionado, la recolección de datos para dar sustento a la hipótesis planteada requirió de la revisión de fuentes primarias que consistió en el acopio de información cuantitativa y cualitativa. Tanto los datos de corte cuantitativo como los cualitativos se construyeron a partir de la observación documental de los registros administrativos derivados de la instalación del CCPM y del CCINM.

La principal fuente de información utilizada fueron las minutas o relatorías de sesiones tanto del CCPM como del CCINM donde se encuentran plasmados los datos generales y particulares del desarrollo de cada una de las reuniones.

Las minutas del CCPM de las sesiones correspondientes a los años 2012 al 2015, se obtuvieron a través del portal oficial de internet de la Unidad de Política Migratoria.⁸ Las minutas que se realizaron durante el desarrollo de sesiones de los grupos de trabajo de este consejo, se obtuvieron mediante la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) del Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Se recopilieron un total de 18

⁸ El portal oficial de la Unidad de Política Migratoria contiene las minutas de sesiones del CCPM actualizado hasta el año 2016.

minutas de las cuales, 8 corresponden a las sesiones ordinarias del CCPM, el resto corresponden a 6 de los 11 grupos de trabajo creados durante sesiones del consejo pero que, de acuerdo a la respuesta derivada de la solicitud de información con fecha 21 de abril de 2017, a esta fecha no han sesionado.

En cuanto a las minutas del CCINM, éstas se obtuvieron del portal oficial de internet del INM al igual que las minutas de las comisiones y los grupos de trabajo del consejo. Se recopilaron un total de 19 minutas de las cuales 8 corresponden a las sesiones ordinarias del CCINM, 5 a las comisiones de trabajo y 6 a los grupos de trabajo del consejo.

Sobre la estructura de las minutas, es destacable que su contenido está alineado con lo establecido en el Acuerdo de creación de cada uno de los consejos. Ambos Acuerdos establecen que las minutas deberán contener lugar, fecha y hora de la celebración de las sesiones; lista de asistencia de los integrantes del Consejo; acuerdos adoptados y firma del presidente y del Secretario Técnico.

3.6 Método

Como se mencionó al inicio del capítulo, el método utilizado para la presente investigación es el método mixto. Siendo una investigación más tendiente a lo cualitativo, ya que la principal fuente de información fue documental, concentrada en la revisión exhaustiva de las minutas de cada una de las sesiones realizadas, además de convocatorias, acuerdos de creación, lineamientos internos y documentación oficial. De la revisión anterior, se recogen datos cuantitativos que fueron sistematizados y reorganizados a través del diseño de una escala que permite evaluar la incidencia de las organizaciones en las IPD.

Como estrategia para el análisis de los datos recogidos y para comprobar o refutar la hipótesis que guía la investigación se utilizó *el diseño anidado concurrente*, el cual recoge datos cuantitativos y cualitativos simultáneamente. “El método que

posee menor prioridad es anidado o insertado dentro del que se considera central. Tal incrustación puede significar que el método secundario responda a diferentes preguntas de investigación respecto al método primario” (Hernández Sampieri, Fernández Collado, & Baptista Lucio, 2010).

Creswell (2008) se refiere a este diseño como *diseño imbricado* incluye la recolección de datos tanto cuantitativos como cualitativos, pero uno de los tipos de datos desempeña un papel complementario en el diseño global.

3.7 Conclusiones del capítulo

Una vez identificado el enfoque mixto de la investigación, resulta importante destacar que ésta se realizó con preponderancia cualitativa debido al análisis subjetivo y recurrente en las diversas etapas del proceso. Dos dimensiones resultan esenciales con respecto a la selección del ambiente: conveniencia y accesibilidad.

Durante el desarrollo de la investigación se presentaron cambios en el diseño para la búsqueda de información. La inmersión inicial de la información sirvió de base para establecer el espacio temporal del 2013 al 2015 por constituir el primer periodo de trabajo completo de los miembros permanentes de cada uno de los Consejos. El siguiente periodo tuvo inicio en 2015 y al termino de la investigación, continua en sesiones.

Las minutas como fuentes de información son un instrumento fiable para la obtención de información pues en ellas queda plasmada la relatoria de las reuniones de trabajo de los Consejos y la participación de sus miembros ya sea mediante la presentación de propuestas o externando opiniones.

Uno de los problemas que se encontraron para la obtención de la información, fue que no todas las minutas de grupos de trabajo del CCPM son públicas en el portal de internet de la Unidad de Política Migratoria, por lo que se tuvo que realizar una

solicitud de información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia del INAI la que respondió de manera positiva a las solicitudes realizadas.

CAPITULO 4

Discusión de resultados de investigación

4.1 Contexto

En este apartado se pretende sistematizar la información obtenida de la investigación documental que se realizó sobre las ocho OSC que fueron parte integral de este proceso. Ahora bien, como se mencionó en el capítulo tercero, el siguiente análisis se basa en categorías que se construyeron a través combinación del modelo propuesto por Puga y análisis crítico de las fuentes de información referente a la participación de las OSC durante el proceso de desarrollo de las IPD en materia migratoria considerando como ejes de análisis: asistencia, representación, representatividad, intervenciones y acuerdos.

Las categorías analíticas fueron extrapoladas de la metodología propuesta por Puga (2012) para *Evaluar el desempeño de las Organizaciones*. “Esta metodología descansa en un concepto amplio del desempeño que comprende diversos niveles de relaciones y comportamientos en las organizaciones y respecto de su entorno, y se basa en una distinción central entre asociaciones “complejas” y “poco complejas”” (Gordon & Tirado, 2014, pág. 14). Si bien esta metodología distingue varios criterios y fases, para ésta investigación sólo se aplicará uno de los criterios: la evaluación de resultados.

Partiendo de esta distinción, para el caso migratorio, se identificaron a las OSC como asociaciones complejas, que participan en ejercicios democráticos como parte de sus objetivos organizacionales. En lo que respecta a las IPD, también se ubican en la noción de asociaciones complejas, ya que su estructura heterogénea les permite establecer relaciones entre el Estado, la sociedad civil y el mercado.

Se realizaron un total de catorce sesiones entre los años 2013 y 2015 divididas de igual manera entre el CCPM y el CCINM. A estas sesiones fueron invitadas exclusivamente las OSC que atienden el tema migratorio con el objetivo de instalar en la discusión pública el tema de la política migratoria y de esta forma promover la gobernanza en el migrante, vinculando el principio de buen gobierno con la

participación de la sociedad civil en los ejercicios del Estado en el proceso de elaboración y ejecución de las políticas públicas.

El CCPM fue creado como un órgano de consulta para la Secretaría de Gobernación con la finalidad de dar cumplimiento a sus atribuciones establecidas en la Ley de Migración: “Formular y dirigir la política migratoria del país, tomando en cuenta la opinión, las demandas y posicionamientos de los otros Poderes de la Unión, de los Gobiernos de las entidades federativas y de la sociedad civil” (Ley de Migración, 2011). De ahí que su importancia radique en su carácter democratizador al integrar no sólo actores estatales que de una forma u otra intervienen en la política migratoria, sino también a la sociedad civil teniendo una mayor influencia y actividad en la toma de decisiones de carácter público.

Sin embargo, la dirección del Estado en estas discusiones sigue siendo predominante. Según Pierre (2000) “a pesar de que la gobernanza se relaciona con las relaciones cambiantes entre el Estado y la sociedad y con el incremento de la confianza en los instrumentos políticos menos coercitivos, el Estado sigue siendo el centro de un considerable poder político” (Pierre, 2000: p. 12)

EL CCINM, por su parte, es un órgano consultivo ciudadano y apartidista, que tiene como objetivo promover la transparencia y probidad de sus miembros, razón por la cual un requisito primordial es que sus integrantes no desempeñen cargos de gobierno ni tengan militancia en partidos políticos. Es importante señalar que a diferencia del CCPM, el CCINM se encuentra integrado únicamente por OSC donde el comisionado del INM y el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos participan como invitados del consejo, teniendo derecho a voz pero no derecho a voto dentro del Consejo, lo que le proporciona un perfil mayor transparencia.

El CCINM constituye un avance para lograr la gobernanza migratoria al estar compuesto por actores no estatales que, dentro de sus funciones, está considerado

el trato directo con el migrante, como son las casas de migrantes y otras OSC vinculadas a la atención de víctimas de delito o solicitantes de refugio, asegurando así que las instituciones que participan del proceso den atención a migrantes promoviendo y defendiendo sus derechos, por lo que se encuentran fuertemente vinculados con el objetivo de las políticas.

4.2 Asistencia

De los resultados de asistencia podemos decir que las OSC mantuvo un rango participación calificado de ***bastante relevante*** a ***muy relevante***, lo que en la práctica fue determinante para la consolidación de los Consejos como instancias de participación, gobernanza e inclusión de las demandas de los migrantes, justifiquen su existencia y su permanencia hasta la actualidad.

Si bien la asistencia en un primer momento no se consideró como un elemento determinante de incidencia, a lo largo de la investigación se entiende que la persistencia en la asistencia a estas sesiones han permitido empoderar a las OSC en estos espacios de gobernanza y convertirse en la voz de los migrantes en el proceso de diseñar las políticas públicas.

Tal y como se señala en la gráfica 3, ninguna de las organizaciones logró el 100% de la asistencia debido a que la cuarta sesión del 2013 fue cancelada por conocimiento previo de falta de quorum. Debido al reducido número de sesiones por año, la inasistencia a una de éstas puede repercutir en la consecución de acuerdos y en el cumplimiento de los mismos. Es por esto que la asistencia debe considerarse un elemento fundamental a la hora de evaluar la incidencia de las OSC en política pública.

Gráfica 3. Resultados de asistencia

OSC	% total asistencia	incidencia
SIN FRONTERAS IAP	62.5	Bastante relevante
FUNDAR	87.5	Muy relevante
I(dh)eas	75	Bastante relevante
COALITION	87.5	Muy relevante
Casa del migrante en Huehuetoca	62.5	Bastante relevante
Belén, posada del migrante	87.5	Muy relevante
Comision unidos vs trata	87.5	Muy relevante

Fuente: Elaboración propia en base a la revisión de las minutas

Las organizaciones *FUNDAR Centro de Análisis e Investigación, A.C.*, *COALITION Coalición Regional Contra el tráfico de mujeres y niñas en América Latina y el Caribe*, *Belén Posada del migrante* y *Comisión unidos vs trata* fueron muy consistentes en su asistencia, por lo que fue **muy relevante** en términos de incidencia. Como se mencionó en el párrafo anterior, no registraron un 100% de asistencia debido a la cancelación de una de las sesiones del Consejo.

La organización FUNDAR tuvo una asistencia muy relevante en las sesiones tanto del CCPM como del CCINM. Su asistencia a las sesiones del CCINM estuvo sujeta a su desempeño como presidente del consejo, durante la revisión documental se observó una constante participación tanto en la diligencia de las sesiones como en el seguimiento de acuerdos y presentación de propuestas.

La organización Sin Fronteras IAP al igual que la Casa del Migrante en Huehuetoca del Estado de México tuvo una participación **Bastante relevante**. Cabe mencionar, que de acuerdo a la información obtenida de las minutas, Casa del Migrante en Huehuetoca dejó de asistir en las últimas sesiones sin aviso previo lo que afecta el desempeño de las acciones del Consejo y el seguimiento de acuerdos. La asistencia de la organización i(dh)eas, Litigio estratégico en Derechos Humanos, A.C. fue Bastante relevante, ya que obtuvo un 75% de concurrencia a las sesiones.

4.3 Representación

La organización Sin Fronteras IAP estuvo representada en cada una de las sesiones del periodo por la Directora General, lo que representa una ventaja para la organización a la hora de evaluar la independencia en la toma de decisiones durante las sesiones, lo que impacta de manera positiva, ya que acelera los procesos negociación, “al reconocer la autonomía del representante, esta opción permite mayor flexibilidad tanto en la toma de decisiones como en la actividad de mediación que se lleva a cabo en la representación” (Luna y Puga, 2012, p. 102).

En el caso de FUNDAR Centro de Análisis e Investigación A.C., estuvo representada en todas las sesiones por el Investigador del área de presupuesto y política pública de la organización. Si bien no se trató de un cargo directivo, su función como investigador, coherente con los fundamentos organizacionales de FUNDAR, le permitió realizar actividades en la etapa de negociación debido a su capacidad de acción y su especialización en el tema de política pública. La organización cuenta con nueve áreas de trabajo lo cual requiere de personal especializado capaz de tomar decisiones fundadas en el conocimiento específico del área discutida en las sesiones.

Es importante destacar, que el representante de FUNDAR ostentó el cargo de presidente del CCINM a la par de su cargo como miembro permanente en el CCPM lo que refuerza la relevancia que tiene en términos de incidencia la elección de un representante adecuado para asistir a las sesiones del consejo, porque ésta es la que permite promover o reforzar las iniciativas que se requieren en el sector.

La organización i(dh)eas, Litigio estratégico en Derechos Humanos, A.C. también cuenta con una estructura compleja debido a la variedad de temas que trabaja relacionados con los derechos humanos, por lo que, al igual que FUNDAR, la especialización del personal permitió contar, en este caso, con la participación del Director de investigación de la organización.

La organización COALITION Coalición Regional Contra el tráfico de mujeres y niñas en América Latina y el Caribe tuvo como representante a la Directora Regional para América Latina y el Caribe, al igual que Sin Fronteras, el representante era el eje central de la organización.

Sin embargo, COALITION es una organización con una gran estructura a nivel internacional pero que únicamente cuenta con un representante en México lo que supone facultades más amplias en la toma de decisiones, pero que afecta directamente con la asistencia a las sesiones. Es por lo anterior, que esta organización tuvo el menor porcentaje de asistencia a las sesiones convocadas.

Comisión Unidos vs Trata cuenta con una estructura similar a la de COALITION, se trata de una red de organizaciones a lo largo del mundo y quien la representa en México es la Presidenta de la red. Por su parte, la Casa del Migrante en Huehuetoca, Edo. de México, “San Juan Diego Cuauhtlatoatzin” y Belén, posada del migrante estuvieron representadas por el encargado de cada una de estos organismos.

En ambos casos se trató de un representante con carácter religioso, por lo que en sí enviaron a su máxima autoridad en el tema, un sacerdote. Por su composición como Asociación Religiosa, carecen de áreas de investigación como el resto de las organizaciones, a pesar de esto, su trato directo con el migrante, lo provee de legitimidad moral y permite su afianzamiento como parte importante en la deliberación y toma de decisiones para la creación de normas que favorezcan a los migrantes.

Ambas participan en el CCINM como miembro permanente de conformidad con su Acuerdo de creación (SEGOB, 2012), donde se establece que el Consejo deberá contar con dos representantes de lugares donde se alberguen migrantes, teniendo, por tanto una mayor representatividad y legitimidad institucional, asegurando la probidad, transparencia y gobernanza.

4.4 Intervenciones

De la lectura de la participación de los miembros de los Consejos, ya sea para externar opiniones o presentar propuestas, se encontró que todas las intervenciones fueron expresadas en términos de las funciones establecidas en los Acuerdos de creación de cada uno de los Consejos, por lo tanto, las OSC cumplieron con los objetivos de emitir opiniones, brindar asesoría y proponer acciones específicas en materia de la gestión de la política migratoria.

Como sostiene Hoggett (2000a: 58), “las necesidades y los intereses se hacen accesibles al debate, la reflexión, la acción y la transformación moral y política (en el espacio público)”. Del conjunto de intervenciones de las OSC destaca la diferencia en número entre las expuestas en el CCPM y el CCINM.

Para el caso del CCPM únicamente se presentaron catorce propuestas y en el CCINM se encontraron veintinueve intervenciones de las OSC. Esto radica en la composición de los Consejos donde la complejidad del CCPM relacionado con la prevalencia de actores estatales disminuye la participación de la sociedad civil. En cambio en el CCINM se registra un mayor número de participación acrecentando, lo que implica una mayor confianza entre sus miembros, ya que todos son de carácter ciudadano.

Con el objetivo de realizar una observación crítica de éstas intervenciones y no limitarnos a la simple sistematización, para las intervenciones, se realizó una categorización que pudiera explicar las estrategias que utilizaron los asistentes a los consejos para canalizar sus intervenciones de manera efectiva y lograr así que se materializaran en posteriores acuerdos. La efectividad de la estrategia utilizada podrá verse en el apartado siguiente cuando se analicen los acuerdos tomados en éstas sesiones.

Tabla 10. Tipos y estrategias de intervención

Tipo de intervención	Actor	Denominación en la minuta	Objetivo
Trasversal	Más de una OSC	Consejeros	Presenta temas que son de interés para varias o todas las OSC, ya que contiene problemáticas comunes, independiente de los fundamentos o naturaleza de las OSC
Técnica	Invitados	Nombre de pila del experto invitado	Estas estas relacionadas con aspectos normativos, jurídicos, presupuestales, o extremadamente especializados que no están relacionados con las competencias de las OSC y que requieren de asesoramiento externo de expertos en las áreas para optimizar y garantizar la participación.
Específica	OSC	Nombre de pila del representante de la OSC	Estas intervenciones tienen directa relación con la promoción de iniciativas que responden al interés específicos de una OSC en particular, y que busca promover las demandas del migrante o tema migratorio al que representan

Fuente: elaboración propia diseñada gracias a las minutas.

De las setenta y tres intervenciones por parte de las OSC registradas en las minutas de los consejos, nueve fueron de carácter transversal, pues se realizaron de manera colectiva entre los miembros del consejo:

“los Consejeros formularon diversos comentarios respecto de temas específicos derivados de la exposición previa, como el mejoramiento de las estaciones migratorias y la posibilidad de que los Consejeros realicen visitas a sus instalaciones: atención transversal a los mexicanos repatriados: la posibilidad de instalar equipos de cómputo en las oficinas de trámites migratorios para facilitar la gestión” (INM, 2013).

Estas nueve intervenciones transversales tuvieron repercusiones al momento de su presentación pues se materializaron en acuerdos, esto podría suponer que al tratarse de intervenciones agrupadas, el consenso resulta mayor e inmediato para su aprobación.

Las intervenciones técnicas corresponden a aquellas intervenciones realizadas por los invitados, donde destacan un importante número en término de participación. Se trata de treinta y tres intervenciones que superan el resto de las intervenciones.

Otro tipo de participación fueron las intervenciones específicas, donde las organizaciones FUNDAR, Comisión Unidos vs Trata y Belén Posada del Migrante destacaron por su participación individual durante el desarrollo de las sesiones teniendo un total de treinta y una intervenciones.

Si bien las intervenciones transversales y específicas debieran ser más que las intervenciones técnicas, se aprecia un número muy por debajo. Esto podría cambiar si el orden del día de las sesiones se enviara con la convocatoria a sesiones dentro de los diez días hábiles anteriores a las sesiones puesto que la falta de iniciativas por parte de las OSC debilita la participación de las OSC en términos de incidencia.

Cabe señalar que, como se mencionó anteriormente, la asistencia de estas tres organizaciones fue muy relevante con un 87.5% por lo tanto, la asistencia a las sesiones si repercute en la calidad de la participación de las OSC. “Participar no es solo colaborar, ni opinar sobre una determinada actuación. Participar supone una determinada actuación. Participar supone un plus de voluntad de intervención, un sentimiento de pertenencia colectivo” (Guillén, Sáenz, Badii, y Castillo, 2009)

4.5 Acuerdos

En términos de Acuerdos derivados de las intervenciones de las OSC, las intervenciones relacionadas con el sistema organizacional de los Consejos prevalecieron en las minutas. Estos acuerdos se desarrollaron en torno al establecimiento de lineamientos de los Consejos, aprobación del orden del día, aprobación de fechas de sesiones, etc.

Lo anterior, tiene impacto, porque es lo que permite reforzar la institucionalidad y permanencia de estos modelos de consejos consultivos. Fortalecer las estructuras formales de éstas instancias potencian su permanencia en el tiempo, por lo que la incidencia de éstos acuerdos está vinculado a la consolidación de estos espacios de participación ciudadana y gobernanza.

Un segundo tema que tuvo mayor recurrencia e impactó en las minutas de ambos Consejos, fueron aquellos relacionados a los derechos humanos de las personas migrantes, seguido por el tema de niñez migrante. Esto está directamente relacionado con un instrumento de denuncia hacia la CNDH y cómo ésta no está atendiendo éstas temáticas desde la Comisión. El darle prioridad a temas que tiene dependencias especializadas y dedicadas exclusivamente al tema, devela vacíos en gestión y promoción de políticas públicas orientadas a garantizar y denuncias la violación de los derechos humanos de los migrantes.

Conclusiones

Durante el desarrollo de este trabajo, se tuvo como objetivo analizar las acciones de las OSC que inciden en la política migratoria a través de su participación en las IPD en la materia a fin de comprobar la hipótesis que sustenta la investigación: las OSC inciden en la política migratoria a través de su participación en las IPD con acciones como: el cumplimiento de las funciones establecidas en los acuerdos de creación para cada una de las instancias, por la asistencia a las instancias de deliberación, las intervenciones que realizan en estas instancias, y los acuerdos que logran materializarse el diseño de programas y políticas públicas en el ámbito migratorio.

Derivado de esto se encontró que la asistencia logra consolidar espacios de participación e integración de las demandas de los migrantes a la discusión en el diseño de las políticas públicas que antes no existían, por lo tanto, si bien las OSC son intermediarios se podría decir que de alguna forma la política migratoria se está construyendo de abajo hacia arriba y no de arriba hacia abajo, o bien, desde la sociedad.

Las OSC están siendo articuladores y canalizadores de las demandas del migrante y las están traspasando directamente al estado para poder diseñar políticas públicas a la medida de cada uno de los tipos de migrantes que atienden las OSC, según la problemática de cada uno: por género, por edad, por origen de migración, por destino, etc.

Si bien no son tan seguidas las reuniones las OSC se ha encargado de ser consistentes en su asistencia lo que ha generado que entre ellas se conozcan y por esto surge la categoría transversal en los acuerdos, esto es, que generen

intervenciones de carácter colectivo. Las OSC se organizan para poder impulsar temas que son importantes y transversales para todos los migrantes y comienzan a canalizar y exponer las demandas particulares de los temas migratorios específicos que cada OSC atiende.

Por otro lado, la categoría representación está directamente relacionada con el presupuesto y el tamaño de la organización. Si es una organización internacional y solo cuenta con un representante, éste cumple múltiples funciones dentro de la OSC por lo tanto, es más probable que esa OSC sea menos consistente en las asistencia que las otras, porque este tipo de organizaciones deben realizar un gran número de actividades a través de una sola persona, sin embargo, y a pesar de que participaron organizaciones más débiles en términos de presupuesto, organigrama, personal, etc., todas lograron un nivel satisfactorio de asistencia.

En este orden de ideas, se puede afirmar que las OSC participantes en las IPD están comprometidos con generar incidencia en la política pública migratoria ya que le demuestran importancia al asistir de manera continua y participar en ellas, por lo tanto, estas OSC mandan a sus mejores representantes o al único que tienen con el objetivo de aprovechar estos espacios democratizadores.

Se crearon categorías de intervenciones. Hay intervenciones transversales que son impulsadas por más de una OSC y que en el desarrollo de las sesiones se les denomina consejeros. Las intervenciones técnicas tienen que ver con especialistas de alguna dependencia gubernamental que se presentan con carácter de invitados y que participan con intervenciones de temas específicos. Finalmente las intervenciones específicas que tienen que ver con los intereses particulares de las OSC, por ejemplo la organización Coalición Regional Contra el tráfico de mujeres y niñas en América Latina y el Caribe que atiende el tema de tráfico de mujeres y niñas realizaron 5 intervenciones en las cuales los temas que tratan de impulsar en la agenda es sobre este rubro.

De las 14 sesiones que se analizaron se puede concluir que las siete OSC tienen objetivos transversales y tienen objetivos específicos que van a buscar a esas instancias de participación y que ellos la expresan a través de sus intervenciones que las impulsan para que se conviertan en acuerdos.

Las IPD son relevantes por el nivel de compromiso y participación que han tenido las OSC en estas sesiones y logran mantenerse en el tiempo gracias a que las OSC entendieron estas instancias como espacios irrenunciables para llevar la voz y las demandas de los migrantes hacia estos espacios.

Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2010). *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. México: Friedrich Naumann para la Libertad. Recuperado el 19 de mayo de 2017, de http://www.la.fnst.org/index.php/biblioteca-de-la-libertad/biblioteca-de-la-libertad-en-america-latina/item/download/24_c4e2ee47bcbb24830a97e395eb340d2f.
- Aguilar, L. F. (2013). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Arias Muñoz, K., & Carmona Arellano, N. (2012). *Evolución y retos del marco normativo migratorio en México: una perspectiva teórica*. México: Sin Fronteras IAP.
- Becerra, L. (2005). *Participación e incidencia de las OSC en América Latina*. Asociación Latinoamericana de Asociaciones de Promoción ALOP.
- Bobes, C., & Pardo, A. M. (2017). *Política Migratoria en México*. México: FLACSO MEXICO.
- Border Patrol. (2014). *U.S. Customs and Border Protection*. Recuperado el 15 de mayo de 2017, de <https://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/USBP%20Stats%20FY2014%20sector%20profile.pdf>
- Casillas R., R. (2015). *LA MIGRACIÓN DE ALGUNOS Y LA INSEGURIDAD DE TODOS. ANALISIS Y RECOMENDACIONES PARA PASAR DE LA FICCIÓN AL TRATO HUMANO*. México: ITAM. Obtenido de <http://migracionentransito.org/wp-content/uploads/2015/08/DT2-final-La-migraci%C3%B3n-de-algunos-y-la-inseguridad-RC-revisado-por-RC-ER-RL-7-ago.pdf>

- Casillas, R. (2007). *Una vida discreta y fugaz. Los centroamericanos transmigrantes en México*. México: Comisión Nacional de Derechos Humanos/Organización Internacional para las Migraciones.
- Casillas, R. (2008). LAS RUTAS DE LOS CENTROAMERICANOS POR MÉXICO, UN EJERCICIO DE CARACTERIZACIÓN, ACTORES PRINCIPALES Y COMPLEJIDADES. *Migración y Desarrollo*(10), 157-174. Recuperado el 5 de junio de 2017, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992008000100007
- Cheliotis, L. (2016). Los límites de la inclusión: Globalización, capitalismo neoliberal y políticas estatales de control fronterizo. *Unidad Sociológica*, 16-24.
- Cobo, S. D. (2015). Hablando de inmigrantes en México: pocos y diversos. *Letras Migratorias*, 1-4. Recuperado el 15 de mayo de 2017, de <http://www.omi.gob.mx/work/models/OMI/Resource/814/1/images/OMINewsletterNum5.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2013). *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. México: CNDH.
- CONAPO. (2009). *Informe de Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo 1994-2009*. México: Conferencia Internacional sobre Población y desarrollo.
- Cortés, M. (2003). Política inmigratoria de México y Estados Unidos y algunas de sus consecuencias. *Región y sociedad*, 15(27), 3-33. Recuperado el 15 de mayo de 2017, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252003000200001

- Durand, J. (2013). La "desmigratización" de la relación bilateral: balance del sexenio de Felipe Calderón. *Foro Internacional*, 53(3/4), 750-770.
Recuperado el 15 de mayo de 2017, de https://www.jstor.org/stable/23608722?seq=1#page_scan_tab_contents
- Durand, J. (2016). *Historia mínima de la migración México-Estados Unidos*. México: El Colegio de México.
- FUNDAR. (2017). *FUNDAR Centro de Análisis e Investigación*. Recuperado el 1 de junio de 2017, de <http://fundar.org.mx/>
- González Bombal, I., & Villar, R. (2003). *Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- González, J. L. (2013). Tomografía de la frontera sur de México: ¿Qué pasa por donde pasan los migrantes centroamericanos? *Revista Envío*. Recuperado el 11 de julio de 2016, de <http://www.envio.org.ni/articulo/4778>
- González, L. V., & Koslowski, R. (2011). *Entendiendo el cambio a las leyes de inmigración de México*. Nueva York: Wilson Center. Obtenido de Wilson Center.
- Gordon, S., & Tirado, R. (2014). *El rendimiento social de las organizaciones sociales*. México: UNAM, Instituto de las Investigaciones Sociales.
- Guillén, A., Sáenz, K., Badii, M., & Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Daena (International Journal of Good Conscience)*, 4(1), 179-193.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2010). *Metodología de la Investigación*. México: Mc Graw-Hill.

Hevia, F., Vergara-Lope, S., & Ávila Landa, H. (Julio-Diciembre de 2011).

Participación ciudadana en México: consejos consultivos e instancias públicas de deliberación en el gobierno federal. *Perfiles Latinoamericanos*, 19(38), 65-88. Recuperado el 25 de marzo de 2017, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532011000200003

idheas, *Litigio estratégico en Derechos Humanos*, A.C. (2017). Recuperado el 21 de mayo de 2017, de <http://www.idheas.org.mx/>

Informador. (1 de junio de 2017). La ONU protegerá un refugio 'Belén, Posada del Migrante' en Coahuila. *Informador*. Recuperado el 1 de junio de 2017, de <http://www.informador.com.mx/mexico/2009/153305/6/la-onu-protegera-un-refugio-belen-posada-del-migrante-en-coahuila.htm>

INM. (2011). *Quinto informe de labores*. México: SEGOB. Recuperado el 30 de mayo de 2017, de http://www.inm.gob.mx/static/transparencia/pdf/Informe_de_labores_2011.pdf

INM. (12 de mayo de 2017). *Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración*. Recuperado el 1 de junio de 2017, de <http://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/consejo-ciudadano-del-instituto-nacional-de-migracion>

Instituto Nacional de Migración. (25 de julio de 2016). *Grupos Beta de protección a migrantes*. Recuperado el 18 de mayo de 2017, de <http://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/grupos-beta-de-proteccion-a-migrantes>

Instituto Nacional de Migración. (15 de marzo de 2017). *Unidad de Política Migratoria*. Obtenido de http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Sintesis__Grafica

Insunza, E., & Hevia, F. (2006). *RELACIONES SOCIEDAD CIVIL - ESTADO EN MÉXICO. UN ENSAYO DE INTERPRETACIÓN*. México: CIESAS.

Ley de Migración. (25 de mayo de 2011). Diario Oficial de la Federación.

Luna, M., & Puga, C. (2010). *Nuevas perspectivas en el estudio de las asociaciones*. México: Anthropos Editorial.

Luna, M., & Puga, C. (2012). *Protocolo para la evaluación de asociaciones*. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales; El Colegio Mexiquense.

Luna, M., & Velasco, J. L. (Diciembre de 2009). Las redes de acción pública como sistemas asociativos complejos: Problemas y mecanismos de integración. *REDES-Revista Hispana para el Análisis de Redes Sociales*, 17(4), 76-99. Recuperado el 28 de marzo de 2017, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=93112847004>

Martínez, G., Cobo, S. D., & Narvárez, J. C. (2015). Trazando rutas de la migración de tránsito irregular o no documentada por México. *Perfiles Latinoamericanos*, 23(45), 127-155. Recuperado el 16 de mayo de 2017, de <http://perfilesla.flacso.edu.mx/index.php/perfilesla/article/view/14>

Massey, D. S. (julio de 1990). The social and economic origins of inmigration. *The Annals of the American Academy of Political and social Science*, 510(1), 60-72.

Massey, D. S. (2017). *Comprender las migraciones internacionales*. Barcelona: Editorial Bellatierra, S.L.

Morales Vega, L. G. (2011). Categorías migratorias en México. Análisis de la Ley de Migración. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 929-958.

- Müller, P. (2014). *LA CONTRIBUCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL A LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS DE MIGRANTES EN LA REGIÓN FRONTERIZA TIJUANA-MEXICALI-SAN DIEGO, 1994 - 2014*. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Naciones Unidas. (2006). *Conceptos y terminologías de gobernanza y administración pública*. Nueva York: Naciones Unidas.
- Najam, A. (2000). *Citizen organizations as policy entrepreneurs* (Vol. 14). Michigan: Sustainable Development Policy Institute.
- Olvera, A. J. (1998). *Problemas conceptuales en el estudio de las organizaciones civiles: de la Sociedad Civil al Tercer Sector*. Recuperado el 19 de mayo de 2017, de Academia:
https://www.academia.edu/7850518/organizaciones_civiles_de_la_Sociedad_Civil_al_Tercer_Sector
- Olvera, A. J. (2000). *Organizaciones de la sociedad civil: breve marco teórico*. México: El Colegio Mexiquense, Programa Interdisciplinario de Estudios del Tercer Sector.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de Políticas Públicas*. México: FLACSO.
- Pereira, J. C. (2013). *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior*. Barcelona: Editorial Planeta, S.A.
- Pierre, J. (2000). *Debating governance: Authority, steering, and democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- Proceso. (13 de junio de 2008). Un comando arrebató 33 cubanos a Migración, en Ocosingo. *Proceso*. Recuperado el 15 de mayo de 2017, de

<http://www.proceso.com.mx/199435/un-comando-arrebata-33-cubanos-a-migracion-en-ocosingo>

Propuesta Cívica, A.C. (2017). *Atlas de las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la protección de Migrantes en México, SOLIDARIDAD EN EL CAMINO*. Recuperado el 1 de junio de 2017, de <http://propuestacivica.org.mx/propuestacivica/wp-content/uploads/2016/06/Solidaridad-en-el-Camino.pdf>

Rodriguez, E. (2014). *Migración centroamericana en tránsito por México hacia Estados Unidos: Diagnóstico y recomendaciones*.

Rodríguez, E. (2014). *Migración centroamericana en tránsito por México hacia Estados Unidos: diagnóstico y recomendaciones*. México: ITAM.

SEGOB. (2012). *ACUERDO por el que se define la estructura, organización y funcionamiento del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración*. (D. O. Federación, Ed.) Recuperado el 11 de mayo de 2017, de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5275515&fecha=26/10/2012

SEGOB. (2012a). *ACUERDO por el que se crea el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación*. Recuperado el 11 de mayo de 2017, de Diario Oficial de la Federación: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5275514&fecha=26/10/2012

SEGOB. (2014). *Programa Especial de Migración*. México: Diario Oficial de la Federación. Obtenido de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343074&fecha=30/04/2014

- Senado de la República. (2015). *México en la encrucijada: implicaciones internas e internacionales de la migración*. México: Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques. Recuperado el 18 de noviembre de 2017, de http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/Documento_Analisis.pdf
- Sin Fronteras IAP. (2017). *Sin Fronteras IAP*. Recuperado el 1 de junio de 2017, de <http://sinfronteras.org.mx/>
- Somuano, M. (2011). *Sociedad civil organizada y democracia en México*. México: Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- SRE. (10 de noviembre de 2016). *SRE - MEXICO Y ESTADOS UNIDOS*. Obtenido de <https://mex-eua.sre.gob.mx/index.php/frontera>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (2013). *Protocolo de actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas de protección internacional*. Recuperado el 15 de mayo de 2017, de SCJN: https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/sites/default/files/archivos/paginas/Protocolo_migrantes_REVDIC2015.pdf
- Tapia, M., Campillo, B., Cruickshank, S., & Morales, G. (2010). *Manual de incidencia en políticas públicas*. México: Alternativas y Capacidades, A.C.
- Unión Interparlamentaria. (2015). *Migración, derechos humanos y gobernanza*. Ginebra: Unión Interparlamentaria, Organización Internacional del Trabajo y las Naciones Unidas. Recuperado el 30 de mayo de 2017, de http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_SP.pdf
- Yankelevich, P., & Chenillo Alazraki, P. (2008). El Archivo Histórico del Instituto Nacional de Migración. *Desacatos*(26), 25-42.