



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA INCIDENCIA DE LA SOCIEDAD CIVIL RELIGIOSA, EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LOS MIGRANTES.

T E S I S

PARA OBTENER EL GRADO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA:

LUIS ALBERTO GRANADOS LLAMAS

DIRECTOR DE TESIS:

DRA. ADRIANA ORTÍZ ORTEGA

CIUDAD DE MÉXICO 2018



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

***A Dios, porque todo lo que tengo
se lo debo a él.***

Dedicatorias

A mi familia

A mis padres, por darme la oportunidad de vivir, forjarme los valores invaluableles que me acompañarán toda la vida y porque antes y durante mi carrera universitaria han estado siempre a mi lado. Les agradezco siempre con creces.

De manera especial a mi hermano Rodrigo, que desde su nacimiento ha sido pilar fundamental en mi vida. Nada sería lo mismo sin ti hermano.

A mis abuelas Elena y Bertha, que me han prestado sus oídos en ocasiones hasta altas horas de la noche y poderme escuchar cuando nadie me escuchaba, por ser fuentes de consuelo, de alegría y aprendizaje constantemente.

A Jesús Llamas que horas antes de concluir este capítulo de mi vida partió a la casa eterna, quedando claro que será el miembro de mi familia con el que más semejanza en gustos e ideales tendré. Y a Alberto Granados, de quien aún tengo presente su frase “enseñese”

A mis maestros

A la Dra. Arcelia Moreno Agraz, si no la hubiera conocido, no me hubiera enamorado de las ciencias sociales y de esta casa de estudios. Académicos como usted, marcan un parteaguas en los universitarios.

A la Dra Adriana Ortiz y a mis sinodales que, en el colofón de mi carrera universitaria, pusieron empeño en este trabajo escrito.

También a mis profesores que no están dentro de las aulas, Alejandro Hermosillo y Arturo Alvarado, que fueron mis maestros en la práctica y en mis primeros años en la Administración Pública, enseñándome aquello que los libros no dicen en la praxis laboral.

Así mismo, al Diputado y buen amigo Ernesto Sánchez, que me dio la oportunidad y abrió las puertas a ejercer y crecer en el sector público trabajando al servicio de esta nación.

A mis amigos

Finalmente a mis amigos que en este proceso me han acompañado, especialmente en estos años de carrera universitaria, a Melisa, Sarah, Aurora, Bárbara, Moisés, Tania, Hassan y Francisco, con quienes además de momentos de distracción compartimos el ideal de ser agentes de cambio en la sociedad.

Y finalmente a todos los que hacen posible que la Universidad Nacional Autónoma de México, sea el referente de la ciencia y la cultura en México, y que a pesar de las vicisitudes, esta noble institución sigue formando ciudadanos comprometidos con este gran país.

Índice

Introducción	3
Hipótesis y justificación del tema de estudio.	8
1. Consideraciones para comprender las Políticas Públicas	12
1.1. ¿Qué son las políticas públicas?	13
1.2 Diseño de una política pública.	16
1.3 Ciclo de las políticas públicas.	19
1.4 Tipología de las políticas públicas.	26
1.5 Políticas distributivas para atender a la migración	29
2. La migración mexicana como problema público.	35
2.1 Definición del problema público.	36
2.2 La migración como problema público.	39
2.3 La migración en México como problema público.	54
2.4 La migración mexicana, como un problema público en la agenda de los gobiernos mexicano y estadounidense.	60
2.5 La participación de la Sociedad Civil Organizada en los problemas públicos.	70

3. La incidencia de la Iglesia católica en el problema público de la migración.	82
3.1 La Doctrina Social de la Iglesia como fundamento para la atención de los problemas públicos migratorios.	83
3.2 Proceso de secularización en México y de la institucionalización de las actividades sociales de la Iglesia Católica.	89
3.3 La participación de la religión católica en el problema público migratorio mediante la coyuntura del siglo XX.	95
Conclusiones.	103
Referencias.	109

Introducción.

Los problemas sociales que enfrentan los gobiernos actualmente pueden devenir de temas históricamente antiguos como es la migración. La sociedad continuamente ha afrontado temas que implican tomar decisiones para solucionar coyunturas que afectan el bienestar social. Las problemáticas sociales no son nuevas, lo que es nuevo es la manera de resolver estos temas.

La migración, es un tema que se ha vuelto un problema social según la ubicación geográfica de las naciones, ya que los países pueden ser expulsores, tránsito o receptores de migrantes indocumentados. La problemática no radica en la migración misma, el conflicto deriva en el volumen migratorio que ha aumentado en las últimas décadas.

El aumento en el volumen de la migración propicia otros eventos como es la explotación sexual, las desapariciones forzadas, la tortura, el narcotráfico y el aumento en la violencia, como algunos de los problemas que un migrante puede enfrentar su camino, eventos que especialmente viven las ciudades fronterizas.

México es una nación que vive con el tema de la migración en su forma de expulsión, tránsito y destino de migrantes. La Socióloga Cecilia Imaz Bayona en su libro "La nación mexicana transfronteriza. Impactos sociopolíticos en México, de la emigración a Estados Unidos" asegura que la migración en México se genera casi de forma natural, pues la historia de la humanidad lo ha demostrado. La anexión de Texas a Estados Unidos en el siglo XIX es un hecho histórico que generó migración, ya que, en un solo acto, miles de mexicanos se convirtieron en

estadounidenses, generando que un número importante de personas se desplazaran para reunirse con sus familias.

El desarrollo económico, es otro de los principales asuntos que fomentan la migración. Nuestro país al colindar con una nación económicamente más y mejor desarrollada se convierte en un territorio propicio para el tránsito de migrantes. Sin embargo las condiciones políticas y económicas de México, lo hacen una nación peligrosa que vulnera continuamente a los migrantes. Por esto la cuestión migratoria se convierte en un problema público que afecta varias aristas del tema, así, un problema público como es la migración puede ser atendido mediante políticas públicas.

Las políticas públicas surgen como una herramienta útil y eficaz para atender problemas públicos, toda vez que los problemas sociales que enfrentan las naciones, requieren de métodos cada vez más novedosos y diferentes para atender estas situaciones, la necesidad de dar solución a las demandas sociales con instrumentos eficaces y transparentes pero que al mismo tiempo le dé a la ciudadanía la certeza y confianza en las instituciones, requiere que los gobiernos incorporen las voces que están inmersas en los temas a atender. Esta es una característica que presentan las políticas públicas.

En el primer capítulo de este trabajo aborda a las políticas públicas como respuestas de manera institucionalizada para atender los problemas y necesidades sociales, busca explicar los componentes que tiene las políticas públicas enfatizando el papel que juegan los actores de la sociedad civil, como

herramientas indispensables para concretar ideas y opiniones que resuelvan los problemas, en el caso concreto de la migración en México.

Para comprender mejor a las políticas públicas y su especial funcionamiento, su ciclo es desmenuzado en este capítulo bajo las conceptualizaciones de los teóricos clásicos de la administración pública. Se enfatiza en aquellos momentos donde las voces de la sociedad civil organizada tienen una importante labor. Así la incidencia de las organizaciones civiles se cumple con el aporte de experiencia y conocimientos a los temas que atienden las políticas.

Destacando en la forma, estructura e importancia de las políticas públicas, la tipología de las mismas, ayudan a comprender qué tipo de situaciones atienden y resuelven. Así la migración encuentra su atención en las políticas distributivas, mismas que propone el presente trabajo como las idóneas para atender a los migrantes en México.

Para hablar de las políticas públicas, es necesario conocer el tema público, por ello el segundo capítulo analiza dos aspectos fundamentales. Primero conocer a lo “público” y segundo al problema público.

Este apartado analiza porqué la arena pública concierne a distintos actores que en su conjunto, se ven afectados en los problemas públicos y a la vez, se ven beneficiados con estas políticas.

Es precisamente este beneficio que les dan las políticas públicas, que las organizaciones de la sociedad civil se involucran para participar en las mismas e incidir en ellas. El tema de esta tesis encuentra su punto más álgido en este punto,

toda vez que la participación de la sociedad civil especialmente la que está ligada a la religión, ha trabajado históricamente con los migrantes, no solo en México, la Iglesia Católica y el Cristianismo en general, tiene bases teológicas y bíblicas para hacer de los problemas migratorios su medio de “evangelización” y de labor social como se explica en el tercer capítulo.

La migración en nuestro país, combinada con la historia que especialmente el último siglo ha vivido la religión en México, le dio a la Iglesia Católica las bases para volverse un especial ente que conozca y actúe con los migrantes. En el tercer capítulo, se explica cómo los sacerdotes de las comunidades rurales (comunidades que son comúnmente migrantes en Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Tabasco, Michoacán, Hidalgo, Puebla, Sonora y Chihuahua) han sabido atender el tema con los mismos habitantes de la población. Existen casos donde los trabajos de estas personas prosperaron hasta convertirse en asociaciones civiles, otras en sencillas casas de migrantes y unas cuantas en Organizaciones No Gubernamentales que lograron colocar el tema de la migración en la agenda pública.

El trabajo en calle de estas organizaciones civiles, lejos de las autoridades, generaron vínculos entre las mismas comunidades migratorias, formando mapas y rutas de ayuda donde las y los migrantes mismos conocieron e hicieron propias ubicando perfectamente casas para migrantes, parroquias y templos que les dan refugio, comida y atención médica durante unos días para continuar su camino.

Estas casas en muchos casos ya son conocidas por la misma comunidad migrante, las más importantes por la cantidad de recepción y temporalidad son o

el Albergue Hermanos del Camino en Oaxaca, Caritas hermanos indígenas y Migrantes en la Ciudad de México o la Casa del Migrante de Nuestra Señora de Guadalupe en Tijuana, por mencionar algunos.

Estas casas y organizaciones han trabajado con migrantes por más de veinte años en repetidas ocasiones, han perfeccionado su atención y en algunos casos se han especializado en esta materia. Su conocimiento del tema los hace una fuente viable y fidedigna para poder justificar y elaborar políticas públicas. Con este conocimiento se han convertido en consultores y mediadores con el gobierno. Esta acción en otras palabras es incidir.

El lugar que la Iglesia Católica en México quiso recuperar derivado de los conflictos políticos que se dieron a principios del siglo XX, lo pudieron realizar gracias al restablecimiento de las relaciones entre la Iglesia y el Estado. Así el trabajo en calle que tenían las órdenes religiosas y organizaciones católicas con los migrantes, se vieron institucionalizadas en el momento en que el tema de la migración se colocó en la agenda pública, este aspecto es el que se desarrolla en el último capítulo. La incidencia de la sociedad.

En esta última parte recae el sentido de la investigación. ¿Hasta dónde llegan estas organizaciones en el gobierno? ¿Qué tanto inciden? Y de igual manera conocer si esta incidencia ha trascendido y es requerida por el gobierno o generada por la organización.

Para poder responder las preguntas anteriores, es requisito conocer la postura estadounidense sobre este tema que manipula las políticas migratorias en nuestro

país como se explica al analizar el “Plan Nacional de Migración 2014-2018” donde la vigilancia migratoria se centra en el sur de México, por lo que se puede concluir que tenemos una política de contención migratoria, en esta parte de México es donde los migrantes llevan mayor cantidad de dinero, pues su camino no lleva más de la mitad de su recorrido. Ahí se les detiene, ahí les hacen conocer sus derechos y también ahí se violan sus derechos humanos.

Hipótesis y justificación del tema de estudio.

Día con día las sociedades cambian y enfrentan retos que mueven los mapas geopolíticos y económicos en todo el globo. Las necesidades que la humanidad enfrenta son tan variadas como variadas son las naciones y las culturas. Los problemas que enfrentamos actualmente sobrepasan las capacidades políticas de los gobiernos. Cada vez es más común que la Administración Pública se vea superada por las realidades que enfrenta la sociedad.

Ante esta debilidad de la administración pública, aparece el tercer sector, hombres y mujeres (especialmente jóvenes) consientes de la imperante necesidad de dar respuesta a estos problemas, se organizan y conforman organizaciones de distinta índole pero con representación jurídica como puede ser una fundación, Organización de la Sociedad Civil (OSC), colectivos, Instituciones de Asistencia Privada (IAP), Asociaciones Civiles (AC) entre otros.

Si históricamente existe una organización que atienda las necesidades de la sociedad en los últimos 1500 años y que colabore con los gobiernos, ha sido de manera constante la Iglesia Católica.

A través de grupos conformados por órdenes religiosas o laicos organizados, respondiendo al carácter misionero que fundamenta el actuar de la religión católica, se han conformado una imperante cantidad de organizaciones no gubernamentales para atender distintas causas, como las realizadas por la comunidad jesuita, o la Casa San Juan Diego y San Francisco de Asís A.C en Matamoros, el Instituto Madre Assunta, A.C en Baja California o el Albergue Jesús buen Pastor en Chiapas por mencionar algunas.

En México, los años posteriores a la conquista, la religión católica comenzó su arribo a través de órdenes mendigantes que comenzaron a fundar centros de estudio, hospitales entre otros. Desde entonces su actuar en nuestra nación ha continuado y modernizado. Atiende a los nuevos conflictos, y dentro de sus posibilidades intervienen en las esferas públicas, pasando por la economía y también la política.

La atención a los migrantes en México radica en el carácter teológico fundamentado en la Biblia, por el cual Jesucristo pasó su niñez como migrante al salir de Belén para huir a Egipto como se explica en el tercer capítulo del presente trabajo, así la migración es vista como un objetivo a ser atendido por estas organizaciones, toda vez que se convierte en una imperante necesidad para buscarle una respuesta a los migrantes que son vulnerados en sus Derechos Humanos en una nación que es de expulsión, tránsito y recepción de migrantes indocumentados.

Este carácter misionero, por llamarlo de alguna manera, difícilmente dejara de ser una constante en la religión católica, por eso es trascendental conocer hasta

donde está llegando este trabajo y respondernos qué tan indispensable es su labor, y en caso de trascender a una política pública, ¿cómo han logrado llegar a este punto? Partiendo de la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el 2011, donde las políticas deben ser ahora pro persona, nuestro gobierno se ve obligado a trabajar por los migrantes como personas y no como números o estadísticas utilizando más actores en la toma de decisiones, donde la Iglesia Católica toma un papel importante.

Las características tan diversas que pueden generar un movimiento migratorio encuentran un punto de ebullición en México. Nuestro país que colinda con una nación económicamente desarrollada se hace un país propicio para el tránsito de indocumentados. Sin embargo, las condiciones políticas y económicas de México lo hacen una nación peligrosa que vulnera continuamente a los migrantes. Violaciones, explotación sexual, desapariciones forzadas, tortura, narcotráfico y asesinatos, son solo algunos de los problemas que un migrante puede enfrentar en su camino.

Para contener el paso de los migrantes y evitar el aumento de estos problemas, la postura estadounidense sobre este tema ha sido manipular las políticas migratorias en nuestro país. Así se puede notar analizando el “Plan Nacional de Migración 2014-2018” donde la vigilancia migratoria se centra al sur de la República Mexicana, por lo que se puede concluir que tenemos una política de contención migratoria, ya que en zona geográfica de México es donde los migrantes inician su recorrido y con ello portan mayor cantidad de dinero, pues su

camino no lleva más de la mitad de su recorrido. Ahí se les detiene, ahí les hacen conocer sus derechos y también ahí se violan sus derechos humanos.

Los que libran este paso sufren más vicisitudes en su caminar, donde ellos saben que podrán ser atendidos por casas para migrantes, parroquias y templos que les darán refugio, comida y atención médica unos días para continuar su camino.

Observando los eventos que día con día son noticia en México y en nuestro continente, surge las preguntas, ¿Cuál es la incidencia de las Organizaciones Religiosas No Gubernamentales en México que atienden a los migrantes? ¿Su trabajo es indispensable para las políticas públicas del tema migratorio? ¿Quién busca a quién? ¿Las Organizaciones al gobierno o el gobierno a las Organizaciones? Por estas preguntas se realiza la siguiente hipótesis que busca responder estas preguntas: “Las Organizaciones No Gubernamentales religiosas, son las principales instituciones que atienden a los migrantes, y este trabajo es retomado por el gobierno para dar respuesta al fenómeno de la migración”

Son las consideraciones anteriores las que llevan a las siguientes páginas a buscar dar respuesta a esta hipótesis, reconociendo la labor de la sociedad civil organizada de carácter religioso.

Capítulo I

Consideraciones para comprender las Políticas Públicas

1.1 Políticas Públicas.

La migración mexicana y sus áreas específicas, puede ser examinada bajo un enfoque de políticas públicas, es decir analizar y estudiar las decisiones y acciones concretas realizadas por parte de actores públicos y privados que continuamente tienen intereses particulares con claros objetivos de atender y en repetidas ocasiones resolver un problema público.

Por eso es importante que para poder detallar la manera en la que es posible incidir en una política pública, es necesario conocer primero que es la política pública, cómo se constituye y cuál es el ciclo que conforman a las mismas. En el caso de México, hablar de políticas públicas para migrantes puede tener un amplio abanico por elementos que atender, desde la migración de tránsito, expulsión o recepción.

La preocupación del Gobierno Mexicano por atender a los migrantes no se ha visto reflejada de manera continua en los temas centrales de gobierno. Han sido los procesos históricos los que colocan a la migración en los temas de debate, análisis y discusión pero que como temas coyunturales desaparecen y no permean en más acciones político-gubernamentales.

Ante la falta de interés de que el tema migratorio esté continuamente en la mesa del gobierno mexicano, las políticas públicas aparecen como una opción viable para dar atención al problema, entendiendo que “la política pública tiende a concebirse como una acción que involucra activamente a los actores sociales,

como intervención gubernamental que promueve la participación social” (Escobedo, 2014)

A través de los actores que participan en la conformación de las políticas públicas, los temas que buscan ser atendidos no quedan en el olvido por parte de las autoridades o por la opinión pública, ya que los actores al tener interés en el caso, dan seguimiento continuo a la resolución del conflicto.

En el caso de la migración, varios son los actores que han seguido el tema, como es el caso de la Iglesia Católica, que en fundamento a la tradición bíblica que afirma a que Jesús fue migrante, han apoyado continuamente a los migrantes y han forjado una amplia experiencia. Así, la Iglesia que cumple con una finalidad de búsqueda del bien común, se convierte en un actor idóneo que ayude a la consolidación de políticas pues “las políticas públicas son una construcción institucional que involucra organizaciones y procedimientos de toma de decisiones formales (gabinete, presupuesto, etc.), una división formal de trabajo (por ejemplo, los políticos lideran la identificación de políticas, los funcionarios públicos su implementación) y un conjunto de instituciones que ayudan a determinar el comportamiento de los actores en el proceso”. (Pamela, 2010, pág. 10)

Con lo anterior, se puede entender que las políticas públicas tienen la virtud de incorporar voces políticas, académicas y privadas para buscar la atención a diversos temas, aunque esto siempre bajo la aceptación de quién encabece el gobierno, pues a pesar de que se pudieran concentrar varios actores, el tema que se atiende debe estar en los ejes de la agenda de gobierno que se esté llevando a cabo, así “las políticas públicas se pueden concebir como funcionales respecto al

bienestar público, ya que se basan en las características del gobernante en turno y de sus empleados burocráticos” (José, 2014, pág. 28)

Es evidente que solamente las coyunturas han colocado el tema de la migración en las agendas del gobierno, queda ejemplificado con las políticas que encabezó el ejecutivo federal a inicios del año 2017, colocando defensorías de Derechos Humanos en los consulados mexicanos que se encuentran en Estados Unidos, esto como consecuencia de la agenda anti migrantes que encabezaba la llegada del presidente Donald Trump. Los actores ya estaban trabajando con los migrantes, ejemplos como las Patronas en Veracruz y Alejandro Solalinde en las casas para migrantes que se encuentran en el sureste mexicano son casos de personajes que tienen manejados los temas, pero que no trascienden a las agendas de gobierno si no se materializa en políticas públicas “entendidas como programas de acciones, representan la realización concreta de decisiones, el medio usado por un actor en particular llamado Estado.” (José, 2014) Si el Estado no los necesita, los temas y actores quedan en el olvido. Es así que la política pública es posible solamente por el actuar de varios insumos, efectuando que el problema no se olvide y se continúe buscando su resolución.

Entre las bondades de las políticas públicas, es que no solamente ejercitan los sistemas democráticos, pues incluyen diversas voces también pueden mantener temas de vital importancia atendidos por la sociedad civil con el apoyo del gobierno, así haya sido un tema de gobiernos anteriores, puede seguir teniendo presupuesto tanto financiero como humano para ser atendido, según como la sociedad demande y el mismo problema necesite de recursos para su solución,

así “Lasswell (1948) define que el uso del término políticas públicas es útil para indicar la necesidad de aclarar los fines sociales a los que debe servir determinada asignación de energía cuantifica” (José, 2014)

No hay una definición única para el termino de las políticas públicas, los autores de la administración pública y el derecho, manejan sus propias conceptualizaciones, todo acorde al tiempo y región en las que son escritas, pero con las líneas anteriores podemos asegurar que son respuestas de manera institucional para atender un problema de interés público y en el cual se incorporan varios actores ya sea por interés o experiencia aportan elementos para la resolución del tema.

1.2 Diseño de una política pública.

Si bien las políticas públicas son continuas y necesarias por parte de las autoridades y sociedad civil, su construcción no tiene una manera única de ser elaboradas, sin embargo, si pasa por algunos elementos necesarios que ayudan a la conformación de diseño de una política pública.

Las ideas de políticas provienen de varias direcciones y pueden ser debatidas y probadas de diversas formas. Por lo tanto, “es muy difícil identificar un sistema de formulación de políticas, es decir, un conjunto de rutinas formalizadas. Además, las rutinas existentes varían de país en país. Simultáneamente, existe lo que podría llamarse un cuasi-sistema con rutinas políticas y económicas” (Pamela, 2010, pág. 15) es así que el diseño de una política pública puede quedar

condicionado por el momento, coyuntura y región en la que se encuentre el tema a tratar.

Al ser una respuesta institucionalizada, las políticas públicas incluyen a los actores que sean requeridos y que en especial tengan los conocimientos y herramientas que puedan ayudar a colaborar con la respuesta que se busca, las voces que se pueden incorporar pueden ser muchos y muy variables ya que “el análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad. No sólo privatizaciones y des (re)regulaciones, sino administraciones conjuntas que, según las características y la magnitud del problema, pueden englobar al sector privado, a las organizaciones no gubernamentales, o a organismos internacionales” (Aguilar, 1992, pág. 32)

El diseño de políticas públicas para los migrantes, es probable tenga las voces suficientes para poder ser consolidadas de manera fácil, así mismo puede presentar interés de algunos sectores como lo es el religioso, que busca atender a los migrantes desde un significado, pastoral misionero, pero que puede encontrar resistencia. Por eso el diseño incluye un análisis que juzgue si es políticamente viable, es decir, que pueden manejar los posibles puntos de veto o que nieguen su ejecución y así lograr que sean técnicamente implementables. De esta manera “el diseño de políticas debe consultarse con las agencias ejecutoras e incluir pautas amplias sobre cómo estas agencias deberían contribuir con los indicadores de desempeño de nivel superior o de otro modo alinear sus propias acciones con las prioridades del gobierno” (Pamela, 2010, pág. 11) pero si el tema a resolver no es

prioridad del gobierno, difícilmente podrá ser consolidado en agenda de gobierno y política pública.

Es en la agenda de gobierno donde podrá aparecer una política pública y procederá a ser diseñada posteriormente. Por ello los actores sociales que buscan atender el problema de la migración, necesitan tener un consenso social que ayude a colocar el tema en la agenda de gobierno. Si el conceso es concretado y tiene el estímulo necesario podrán poner el tema en los actores gubernamentales y consolidar políticas que atiendan este tema. Sin embargo esto será posible a través de “gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos.” (Aguilar, 1992, pág. 33). En su diseño, la política pública busca englobar y coordinar a los actores de forma ordenada, los insumos necesarios y los procedimientos que la lograrán llevarse a cabo.

Ya se mencionó, que no hay una forma única de diseño de políticas públicas, y actualmente las mismas presentan estructuras novedosas en su diseño, así “nuevas formas de diseño y gestión de las políticas: singulares, descentralizadas, subsidiarias y solidarias, corresponsables, en las que gobierno y sociedad enfrentan variada y conjuntamente los problemas colectivos. Hoy como tal vez 'ayer se trata de formular y desarrollar políticas que sean susceptibles de fundamento legal (constitucionalidad), de apoyo político, de viabilidad administrativa y de racionalidad económica” (Aguilar, 1992, pág. 36). Los diseños de las políticas públicas hoy en día, suelen prever todos los cálculos posibles para

lograr el éxito obtenido, especialmente los especialistas en el diseño de políticas públicas, buscan sean viables, salvaguardando el recurso público y los tiempos que merecen ser atendidos los problemas.

La atención de este tema, depende de la manera en la que llegue el problema público y como se presente el tema al gobierno. Este análisis se puede hacer mediante el ciclo de las políticas públicas.

1.3 Ciclo de las políticas públicas.

Así como la política pública tiene un proceso para ser diseñada, la misma política tiene un ciclo propio que le da las pautas de inicio, durabilidad, continuidad y finalidad de la misma. Este proceso se conoce como ciclo de las políticas públicas, el cual perfectamente marca el momento en el que la sociedad civil puede participar. De esta manera, la religión que atiende a los migrantes, tiene los momentos propios para acompañar a la política pública y cuidar de su correcto funcionamiento.

El proceso propio de diseño de políticas públicas, la manera en las que se originan y las etapas que atraviesan, tienen un modelo del ciclo de la política (policy cycle). Se trata del modelo más conocido y utilizado actualmente, entre otras razones, por su capacidad comprensiva y flexibilidad de uso. (Roth, 2002: 42 en Aguilar: 1996: 15.)

Son varios los autores que analizan el diseño de políticas públicas. Retomando a los teóricos clásicos contemporáneos, se encuentra que Aguilar Villanueva ,

Wayne Parsons, Jann y Wegrich así como André-Noël Roth, concuerdan en que el ciclo de una política pública se basa en los siguientes seis pasos:

1. Incorporación del problema en la agenda pública.
2. Formulación de un problema público como objeto de política pública.
3. Análisis de la solución al problema valorado en distintas alternativas.
4. Explicitación de la política pública.
5. Implementación y ejecución de la política pública.
6. Seguimiento y evaluación de la política pública.

Es entendible, que después de explicar el papel importante que juegan los actores, podemos entender que los primeros tres puntos son determinantes para los interesados en el tema. Así la religión que atiende a migrantes desde grupos civiles, encuentra en estos tres puntos su principal aportación a las políticas públicas. (Más adelante se analiza con amplitud la incorporación del problema en la agenda pública)

Los pasos al ser retomados de varios autores, no tienen precisamente un orden jerárquico, responden más a un proceso de análisis para diseñar la política pública y a la obviedad de las interacciones que puede presentar el problema público para convertirse en tema de agenda, y finalmente en política pública.

La gran ventaja del modelo del ciclo de las políticas públicas reside en su capacidad de ofrecernos un marco que permite integrar conceptos teóricos, herramientas analíticas y estudios empíricos, facilitando la comunicación entre las

diversas aproximaciones disciplinares en torno al tema. (Chile, Ministerio del Exterior, 2009, pág. 29)

El proceso de definición del problema público tiene una estructura que permite a los actores ejercer un papel protagónico, así los pasos 1 y 2 son clave para la incidencia en las políticas públicas. La religión católica en México que actúa a través de la sociedad civil para atender a los migrantes, pueden encontrar en estos dos puntos el lugar idóneo para trabajar. Por esta importancia, se desarrollan ampliamente en el siguiente capítulo.

Para el análisis de la solución al problema valorado en distintas alternativas que corresponde al paso 3, es el paso en el que se da una síntesis del problema público ya analizado y teorizado. Con el tema más sintetizado, el debate claramente es más objetivo. Comenzando por las autoridades, quienes priorizan sus métodos de atención y la manera en la que darán respuesta al problema, sin embargo al respecto se debe tener presente el hecho de que las autoridades reconozcan la existencia de una problemática, no quiere decir necesariamente que la puedan o que la deseen solucionar (Roth Deubel, 2002). Las capacidades territoriales, económicas, humanas o incluso institucionales son impedimentos que complican la respuesta de las autoridades.

En este punto la solución depende mucho del gobierno, las prioridades de las autoridades pueden politizar el tema. Incluso las agendas pueden ser de corte político, existiendo partidos políticos que en sus agendas tienen temas en común como partidos políticos que evaden algunos temas de sus agendas. La migración,

queda en un claroscuro de tópicos coyunturales que no es visto continuamente como prioridad en los gobiernos mexicanos.

El paso 4, de manera personal, considero es la parte que teóricos llaman “arte” a la administración pública. “La explicitación de política pública, busca quedar clara y muy acotada la problemática a atender. Una vez formulado el enunciado de la política pública es necesario establecer sus objetivos” (Chile, Ministerio del Exterior, 2009, pág. 67) esta caracterización ayuda para que los objetivos sean claros y viables, pero en particular, este punto busca ayudar a que puedan tener posteriormente facilidades para adaptar indicadores que hagan medibles las evaluaciones de políticas públicas.

Muy de la mano con la definición de los objetivos se encuentra la determinación de las metas para cada uno de los objetivos, “las cuales deben ser realistas en relación con el problema a resolver. Para ello se debe tener muy claro cuál es la línea base del problema” (Chile, Ministerio del Exterior, 2009, pág. 66). Es común que para medir el acercamiento a las metas se utilicen indicadores que respondan al impacto y los cuales, pueden ser actualizables. Aunque existen políticas que no llegan a este punto, prometer algo muy concreto y no realizarlo puede acarrear un costo demasiado alto en términos de legitimidad, credibilidad y respaldo políticos. (Roth Deubel, 2002) Así las políticas públicas migratorias atraen costos con naciones vecinas, población o actores específicos, algo que no ha ocurrido en el gobierno mexicano, pues formular políticas públicas implica necesariamente tomar decisiones que tienden a favorecer ciertos intereses o sectores en desmedro de otros.

En este instante, se puede notar un momento complicado para la política pública, pues merece voluntad política para hacer perseverar en este punto la propuesta hecha. La ejecución de las políticas públicas constituye un imperativo; si una política pública se emite, debe ser cumplida. “La falta de aplicación de las políticas públicas permite que los funcionarios procedan discrecionalmente según su propia voluntad y de manera inconsistente con las políticas definidas en los niveles superiores del ordenamiento jurídico”, (Dante, 2015) y con ello cometer actos de corrupción.

El penúltimo punto de este ciclo, refieren los autores a la implementación de la política. Si bien es la parte más visible del ciclo, no se encuentra sobre los otros momentos que incluyen el ciclo. La sola decisión de ejecutar una política pública no es garantía de su éxito. “Generalmente hay una distancia importante entre las intenciones de lo que se desea realizar a partir de las políticas públicas y lo que finalmente se termina ejecutando (o logrando en términos de su impacto)” (Werner & Wegrich, 2007).

En este punto, las organizaciones civiles pueden retomar un lugar en la política pública. La implementación incluye la puesta en marcha de redes entre organizaciones, empresarios, académicos y sociedad civil en general. Punto donde la Iglesia Católica ha sabido colocarse con el paso del tiempo. Su impacto y beneficio, también depende del papel protagónico que tome tanto el gobierno como estos actores. La implementación, es el culmen de hacer realidad el

proyecto en pretensión ante la sociedad, población vulnerable o problema que desea ser atendido.

En esta parte del proceso puede iniciar la evaluación, sin embargo públicamente puede existir un debate ciudadano o de la opinión pública sobre el buen o mal funcionamiento de la política. Aunque la evaluación no es oficial, el debate ciudadano y la opinión pública puede mover a un nuevo plano o incluso una reestructuración de la política. Esto dependerá del impacto social que pueda presentar el tema, tanto de manera mediática como política.

Finalmente, el último punto del ciclo corresponde al seguimiento y evaluación de la política pública. Un momento muy complicado y de tensión en la política pública, ya que recientemente en “los estudios de evaluación de impactos, se ha observado la tendencia a tomar en consideración de manera explícita el contexto global del análisis” (Aguilar, 1992, pág. 215) es decir, los análisis actuales de las políticas públicas ya no incluyen exclusivamente a la política, también retoman el momento coyuntural en el que se está desarrollando la política pública. Esto puede alterar negativamente en la evaluación de la política pública. El momento político, económico y/o social, pueden ser reflejados en el impacto de evaluación y seguimiento de la política.

Es por lo anterior, que, en los últimos años, la evaluación de proyectos ha buscado también evaluar los efectos colaterales de la línea de acción propuesta. “Esto se ha hecho a través de estudios de impacto que proveen al experto con las mejores y más específicas formas de evaluar los efectos de la línea de acción propuesta sobre el asunto en consideración. Tal evaluación puede ser en términos

monetarios o, si esto no es posible, en unidades que sean las más adecuadas al objeto de la investigación” (Aguilar, 1992, pág. 225) de esta manera los términos numéricos dan mayor exactitud a la evaluación de las políticas públicas y apoyan a que el análisis de la misma no sea desvirtuada por la coyuntura que vive la política.

En nuestro país, la evaluación de políticas públicas está establecida en la Política Federal de Evaluación, la cual es regulada por la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y por la Ley General de Desarrollo Social.

Cabe destacar, que ambas fueron aprobadas durante el sexenio de Vicente Fox, (año 2000 al 2006) administración que tuvo un especial apoyo a los proyectos de coinversión social y de impulso a la Organizaciones de la Sociedad Civil.

La Política Federal de Evaluación es coordinada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) y se integra de instrumentos que ayuda a la evaluación y mejor entendimiento de la política social, estos instrumentos son el Presupuesto Basado en Resultados, el Sistema de Evaluación del Desempeño y la misma Evaluación de la Política Social.

Para conseguir la homologación de la evaluación de las políticas sociales en México, los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal, han tenido que modificar sus sistemas de presupuestación y planificación, buscando con estas modificaciones transparentar los recursos y evitar actos de corrupción o en repetidas ocasiones, que la política social sea utilizada con fines políticos electorales.

La evaluación y el seguimiento, no solamente ayuda a ver las fortalezas y debilidades de la política pública, corrige su funcionamiento si es necesario, sin embargo, los errores más frecuentes que se encuentran asociados al fracaso o los malos resultados de las políticas públicas se encuentran en este punto. De ahí la importancia que ha llevado al gobierno mexicano a crear la Política Federal de Evaluación ha ayudado a ser un punto de observación para evitar los actos de corrupción.

Con el Ciclo de las Políticas Públicas, se tienen los elementos para ejemplificar por qué la Administración Pública es una ciencia, como la han defendido varios autores, ya que “el esfuerzo intelectual y práctico ha de centrarse en el proceso de la política, en sus condiciones de consenso, corrección y factibilidad, en su formación, implementación, impacto y evaluación. En averiguar y depurar la manera como ciertos problemas sociales o grupales devienen públicos y agenda de gobierno, la manera como se obtiene y depura la información acerca de los problemas, se les define y explica”. (Aguilar, 1992, pág. 22) El proceso amplio, complicado pero de importantes resultados, hace que las políticas públicas nos ayuden a definir que la Administración Pública trabaja como una ciencia.

1.4 Tipología de las Políticas Públicas.

Las políticas públicas generan un movimiento importante de capital financiero, recursos humanos, materiales, entre otros. Por esto, las políticas generan arenas de poder, con relaciones que menguan entre intereses sociales, pero también políticos.

Las políticas públicas ayudan a determinar a los gobiernos. Cada tipo de política genera una arena de poder específica con su estructura característica, élites, procesos políticos y sus relaciones o su forma de mediación de intereses partidistas, arenas burocráticas y dinámicas de relaciones de poder.

Por estas relaciones y juegos que se dan entre las políticas, hablamos de arenas de poder, un término que se ha diseñado para dar explicación a la tipología de las políticas públicas que han sido ampliamente expuestas y estudiadas por Theodore J. Lowi, (1932-2017) profesor del Departamento de Gobierno en la Universidad de Cornell, quien asegura en las arenas de poder, se gestiona el conflicto entre los actores bajo dinámicas diferentes.

La tipología de las políticas públicas se coloca en una clasificación de estas arenas en las que Lowi ha logrado concretar bajo los siguientes tres enfoques: enfoque pluralista, enfoque elitista y enfoque de Schattschneider.

Estos tres enfoques los mantiene con base al ejercicio de poder predominantes en el globo, que son democrático liberal, burocrático autoritario y patrimonialistas. De esta manera las arenas de poder se mueven de manera diferente según la libertad que puedan ejercer en estos enfoques.

Así, la tipología que presenta el autor mencionado con anterioridad, sirve para comprender la manera en la que se pueden ejercer las políticas públicas según el problema a atender, la coyuntura en la que se encuentra y lo conflictivo o pacífico que puede ser socialmente dar solución al problema y ejercer la política.

Lowi analiza cuatro tipos de políticas públicas, las regulatorias, las distributivas, las redistributivas y las constitutivas también llamadas institucionales. De estas cuatro tipologías, las primeras tres han merecido especial atención en las Ciencias Sociales por el análisis de actores que se involucran.

Las políticas distributivas están especialmente encaminadas a la prestación de bienes y servicios a la sociedad, estos incluyen servicios básicos, como educación, salud o seguridad.

Su articulación es lograda a través de recursos que pueden ser divisibles, al igual que los costos de estas políticas suelen ser compartidos, no así sus beneficios, los cuales se llegan a concentrar en la población objetivo. Así la expresión de estas políticas se logra mediante acuerdos, por lo que suelen ser políticas pacíficas.

En estas políticas se distribuyen, establecen o asignan privilegios, poderes o recursos (como derechos, subvenciones, etc.) con base a conductas. Son las clásicas políticas de “logrolling” y patronazgo. Es la clásica combinación de “beneficios concentrados-costes difusos”. (Moreno Martínez, Gonzalez Salcedo, Parra Barbosa, & Garrido Rabia, 2015) Al tener estas características se asimila a la teoría de Schattsneider¹ pues esta política maneja sus propios actores, arena y una dinámica coyuntural.

¹ En 1948, el norteamericano Elmer Eric Schattschneider publicó el libro *“The Struggle for Party Government”* que a través del penúltimo apartado de su libro, aborda el papel de los políticos en el espacio público, en ese mismo escrito, Eric Schattschneider teoriza que los políticos, mueven las arenas a conveniencia propia mediante elementos propios lo que incluye que los actores sean también del gusto de los políticos. Así la teoría de Schattschneider explica que en las dinámicas coyunturales los actores y las arenas se mueven de acuerdo a la conveniencia y dependencia al grupo político.

Las políticas regulatorias, están en la arena pluralista, estas políticas buscan se lleven a cabo las conductas deseadas y evitar que no ocurran aquellas conductas indeseadas. Su articulación es a través tipos de la conducta de las personas, por lo que suelen ser políticas conflictivas.

Las políticas regulatorias suelen tener costos beneficios dispersos, por ello “imponen obligaciones a los individuos: por tanto son también de impacto individual, pero no pueden desagregarse tanto como las distributivas porque las regulativas son políticas de aplicación de una norma general” (Moreno Martínez, Gonzalez Salcedo, Parra Barbosa, & Garrido Rabia, 2015) estas políticas armonizan las relaciones aunque su implementación suele ser conflictiva.

Finalmente las políticas redistributivas tienen una articulación más compleja, pues los recursos que manejan son difícilmente divisibles, por lo que el ambiente del conflicto suele ser tenso y los costos y beneficios son concentrados. Los programas sociales son ejemplos de estas políticas, pues algunos bienes son recaudados para ser entregados a una población en particular.

Estas políticas pueden ser manejadas desde la esfera internacional, ya que suelen tener entregas a específicos grupos sociales mediante la transferencia de apoyos y o recursos de naciones y regiones que buscan dar beneficios a sectores vulnerables.

1.5 Políticas distributivas para atender a la migración.

Como se mencionó anteriormente, las políticas distributivas tienen beneficios concentrados a una población en específico, de ahí que organismos

internacionales en conjunto con organizaciones civiles apoyen a los gobiernos para la aplicación de estas políticas.

Una de las organizaciones que más han invertido en la formulación de políticas distributivas, es la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) quien, a través de los países miembros, han realizado constantes e importantes transferencias de apoyo económico y humano a distintos sectores.

Los momentos coyunturales que originan las necesidades sociales puedan ser resueltas bajo apretados márgenes de actuación, donde la intervención pública debe tener estrictos y claros los objetivos de los programas. Estas normas han sido colocadas en repetidas ocasiones por la sociedad civil que busca evitar el desvío de recursos y la transparencia de los mismos. Estos mecanismos han permeado y logrado trascender a la esfera internacional, quien por ejemplo retomando a la OCDE, a través de la Oficina de Asuntos Fiscales, ayuda a los gobiernos que diseñan políticas públicas a concebir los sistemas fiscales para la correcta financiación de estas políticas.

A pesar de que la fiscalización y transparencia esté muy acotada dentro de un marco legal, las políticas distributivas han llegado a generar tensión entre los beneficiarios, gobiernos y sociedad civil organizada, especialmente porque los objetivos, no siempre claros de las políticas generan desagrado y la creencia de que no están cumpliendo con los objetivos. Así “la ausencia de resultados suficientemente consensuados contrasta con la pertinencia de las preguntas citadas ante el notable cambio de contexto en el que se desarrollan las políticas” (Cañon Ayala & Sastre Garcia, 2007). De ahí la importancia que se mencionó

anteriormente de analizar perfectamente el momento en el que se desarrolla la política, pues los momentos sociales pueden tener mediáticamente un problema en mayor presencia, pero temas como la pobreza, la reducción de la desigualdad, el acceso a la educación y servicios de salud, así como la seguridad, son metas básicas de los países en desarrollo y por ello, el impacto que tengan las políticas distributivas son importantes para quienes las encabezan.

Los retos que enfrentan para sostener la legitimación de estas políticas, es poder financiar a las mismas, lo que supone movimientos a los gastos sociales o incremento en la tributación, lo que claramente genera conflictos. De ahí la importancia que tienen las Organizaciones Civiles, para apoyar a las políticas distributivas con la experiencia y personal capacitado para apoyar a la población objetivo.

Con la ayuda de la sociedad civil organizada los costos se ven compartidos, y no solo económicamente se ve beneficiada una política, se evitan varios peligros que pueden darse en el trayecto de la política, ya que “existe el riesgo, de que la estimación del impacto de las transferencias sociales y de los impuestos necesarios para su financiación desde la única perspectiva de los efectos” (Cañon Ayala & Sastre Garcia, 2007). Si una política solamente es vista desde una óptica, y se analiza solo por los efectos que ha generado, es probable se piense ha fracasado, lo que no ocurre precisamente de esa manera.

Por estas razones en las políticas distributivas, la participación de la sociedad civil organizada es muy importante. Estas políticas permiten un trabajo de beneficiarios, autoridades, empresarios y sociedad organizada, una característica

idónea para abordar el tema de la migración en México, toda vez que es un tema que se puede abordar desde varias aristas, como es la seguridad, derechos humanos, carencias económicas e incluso relaciones internacionales. Temas de suma importancia pero que son abordados por distintos actores, los cuales pueden tener su aportación mediante políticas distributivas.

La expresión de los acuerdos que tiene una política distributiva, ayuda a comprender como mediante estas políticas, la migración ha podido ser atendida (de manera muy escasa) por la sociedad civil, que a través de su conocimiento en campo imprime sus aportaciones y experiencias en el tema, en ese sentido, la Iglesia Católica en su carácter misionero y en la búsqueda de la atención a sectores vulnerables, han colaborado con gobiernos locales y federales en esta materia.

La aportación en el tema de la migración se hace posible gracias a que "la arena es "pluralista" en el sentido de que en ella opera un gran número de pequeños intereses perfectamente organizados. De hecho, actúa un número de participantes muy superior al que puede explicar el modelo de "grupos de presión", pues esencialmente es una política en la que cada individuo cuenta por sí mismo" (Lowi T. , 1992)

Los intereses que presentan los grupos que trabajan en estas políticas se materializan en acciones donde cada parte mueve sus intereses pero que tienen como fondo la población o elemento objetivo. La actuación de los actores también se realiza con base a sus intereses, así la religión católica en México ha podido actuar dentro de un marco legal a través de la población civil atendiendo a los

migrantes pero sin la mayor injerencia del gobierno mexicano, ya que “debido a la desvinculación que existe en los asuntos de políticas distributivas, no es necesario que se enlacen las actividades de los participantes individuales. Es más importante que los participantes, a medida que la situación lo requiera, sean específicos” (Lowi T. , 1964) por eso es preciso que los objetivos sean claros, tanto del programa o política, como de la función que tendrán estos actores.

Cabe señalar, que, los migrantes en México pueden ser apoyados con estas políticas, el trabajo que realizan los diversos actores con recursos independientes y que tienen la concentración de beneficiarios que en este caso son los migrantes, permiten que todos los involucrados puedan mover sus intereses con un objetivo en común, pero cuidando que esos intereses no estén por encima de la meta a alcanzar y de los componentes que forman una política pública ya que “las políticas distributivas podrían no ser políticas, pues son decisiones altamente individualizadas y quizá sólo en su conjunto pueden dar forma a una política. Son políticas en las que el favorecido y el desfavorecido, el perdedor y el beneficiario, no necesitan enfrentarse directamente. De hecho, en muchos casos de política distributiva, los desfavorecidos no pueden ni siquiera identificarse como una clase, porque siempre se puede satisfacer los reclamos de los grupos más activos y organizados”. (Lowi T. , 1992)

Lo anterior, es un punto de tensión en la política pública, pero finalmente es un componente de las políticas distributivas viables por lo que incluyen y lo que implican. Las políticas distributivas, según la categoría de Lowi, permiten que los

actores en México, los recursos, la manera en la que soluciona el conflicto y su modo de expresión, sea idónea para atender la migración.

Capítulo II

La migración mexicana como problema público

2.1 Definición del problema público.

El dinamismo social y la evolución de las sociedades han generado nuevas necesidades y nuevas maneras en las que las personas interactúan, y que a su vez requieren hacer frente a nuevas coyunturas que se traducen como problemas sociales.

El debate central en este tema ha sido definir qué son los problemas sociales y cómo se delimitan. Para ello se puede analizar este concepto de manera contraria, es decir, qué carencias o condiciones generan la falta de una estabilidad social.

La economía define a la estabilidad social, como las condiciones sociales donde acceder a los elementos básicos de vida sean fáciles, seguros y satisfagan las necesidades básicas. Esto incluye seguridad social, seguridad patrimonial, alimentaria y un ambiente libre de violencia. (Székely & Rascón, 2005)

Sin embargo, aunque esto es una construcción social, pues las naciones y regiones varían en cuanto a lo que socialmente necesitan, de manera general, se consideran el acceso a los servicios básicos y garantías individuales como necesidades básicas, las cuales deben ser cumplidas especialmente por las naciones en vías de desarrollo.

Además, las necesidades que se requieren socialmente, se van generando “según los intereses políticos, económicos y sociales, pues son las aspiraciones para un desarrollo personal que la sociedad construye para que, a partir de esas carencias, las dificultades para acceder a ellos sean consideradas como problemáticas sociales”. (Martínez Linares, 2007). Algunas de esas necesidades

se pueden generar por asuntos geográficos como es la migración misma en el caso específico de México, donde la disparidad económica en los sueldos en el caso concreto de Estados Unidos respecto a México, generan un movimiento de personas de manera casi natural en la búsqueda de empleos mejores pagados. Así donde el tema económico inicia con una construcción de una nueva necesidad social, se genera otro problema social que es la movilidad.

Es difícil encontrar algún autor que no describa los problemas sociales como conjuntos de diferencias, conflictos o choques que sean de caracteres económicos, o bienes materiales de un estrato social contrapuesto a otro según la facilidad y medios de acceso que uno tiene frente a otro. Es decir, a través de las comparaciones entre naciones y regímenes gubernamentales. Por esto es que la acción gubernamental es necesaria para cerrar estas disparidades que se da por sobreentendido como problemas sociales.

Para dar una respuesta a los problemas sociales, la administración pública debe tomar una decisión que debe pasar primero por conocer el ámbito de su competencia o de alcance que puede tener para dar la solución. Para analizar el nivel de competencia y hacer una política pública, debemos comenzar por analizar qué es lo "público".

Para comenzar con esta definición retomo a la doctora Aguilera, quien defiende a lo público como un status de la sociedad, donde pueden accionar varios actores, pues lo público es lo concerniente y de interés de todos. Al integrarse lo público y la actuación de la sociedad en lo público, se crean relaciones que deben ser regladas y normadas por la misma comunidad. Para Rina Aguilera es la

administración la que puede y debe gobernar en esa comunidad, “hincar las bases para que se dé una buena y feliz interacción en lo público”. (Escobar L, 2004)

El ámbito de lo público ha sido engrandecido y poco acotado, al día de hoy los teóricos continúan debatiendo el alcance de este ámbito. Para facilitar esta definición podemos contraponer a lo público con su antónimo. Lo privado. Evidentemente si categorizamos a lo público con las propuestas de varios teóricos frente a sus antónimos, hace parecer a lo público como lo deseable para la administración. Así lo ve el británico Wayne Parsons en su escrito “Meso análisis” quien describe a lo público con una serie de categorías que lo ensalza y le otorga valores, como es lo abierto, lo libre, lo igual e inmortal, lo masculino y lo bello. Entonces, aquello que es concerniente a todos, tiene las características de ser bueno.

El aspecto “público” está en la arena de lo plural como se analizó en el capítulo anterior. Así se razona que las políticas distributivas atienden temas públicos en arenas plurales, donde las organizaciones civiles pueden actuar para dar respuesta a un problema público, de esta manera, la migración entra en estas arenas y pueden introducirse como un tema público.

La construcción del problema debe ser fundamental para los sujetos que están en los puestos públicos, esto debe ser de interés de los funcionarios públicos en todos los órdenes de gobierno, desde los presidentes municipales hasta el Presidente de la República Mexicana. La construcción del problema público, al ser eso, un problema público, deben converger tantos actores como sean necesarios. Si bien como dice Parsons, los gobiernos se empeñan en no reconocer los

problemas, se puede considerar que el problema debe ser racionalizado, buscando sea mayor el número de actores que participen en esta construcción a través de la participación de académicos, voces expertas en los temas que se traten, instituciones públicas y organizaciones internacionales, el problema público tendrá un mejor planteamiento.

2.2 La migración como problema público.

A pesar de la teorización que se ha realizado en el tema de la migración, los estudios de campo con metodologías que retratan el problema social, quedan muy lejos de lo que representa este tema al día de hoy.

La socióloga ganadora del premio “Príncipe de Asturias” en 2013, Saskia Sassen, ha estudiado los movimientos migratorios actuales, sostiene que tienen una lógica nueva, diferente a la que convencionalmente se tiene acerca de la migración. La globalización que abre grandes brechas económicas entre las naciones sumerge a los países en vías de desarrollo en incosteables pagos que acrecientan el subdesarrollo.

Ejemplo de ello, son las maneras en las que trabajan organismos internacionales que suponen deben colaborar para el desarrollo de las naciones, sin embargo no ocurre así, ya que por cada préstamo que el Fondo Monetario Internacional hace a uno de los Países Pobres Altamente Endeudados (Por sus siglas en inglés HIPC, Heavily Indebted Poor Countries) se les cobra alrededor del 20% y 25% de sus ingresos por concepto de exportaciones de la deuda. Es decir, que por cada dólar

de ayuda que puede recibir una nación de algún financiamiento o ayuda internacional, el país endeudado debe pagar dos o tres dólares de regreso.

Los países que enfrentan estas deudas, tienen que lidiar con nuevas condiciones impuestas por sus prestamistas. Estas características de la coyuntura actual sugieren que muchos de estos países no pueden escapar de su situación de endeudamiento a través de estrategias como los Programas de Ajuste Estructural. En términos generales, se puede demostrar que la adopción de las políticas del FMI para gestionar las crisis acaba empeorando la situación para los pobres y los desempleados. (Sassen, 2016)

Los recortes presupuestales forzosos, los ajustes crediticios y por ende la reducción en el flujo de dinero líquido, ve un impacto directo en la economía que ve un aumento en el quiebre de las pequeñas y medianas empresas, perjudicando directamente a las clases medias y bajas directamente como lo asegura Sassen.

Las afecciones económicas que viven las naciones en vías de desarrollo, causado por las deudas ya explicadas que imponen las naciones desarrolladas, provocan reestructuraciones laborales y movimientos de personas, ciudadanos que se ven afectados con estos acontecimientos económicos. Si una nación subdesarrollada que enfrenta estos problemas colinda geográficamente con un país industrializado, la inestabilidad económica y los atractivos empleos que puede ofrecer la otra nación son un aliciente para que la migración indocumentada ocurra de manera inmediata. Por esto la socióloga Saskia Sassen asegura, que, el sistema de préstamo que opera el FMI y el Banco Mundial, son los nuevos factores económicos que generan movimientos migratorios.

Las mismas naciones desarrolladas generan y atraen a los migrantes indocumentados, y este fenómeno es visto con buenos ojos por parte de las naciones subdesarrolladas, pues el aspecto económico es el que domina/prevalece sobre este tema. Un aspecto sobresaliente revisado por la teoría de redes de la migración es que los migrantes indocumentados suelen no perder contacto con sus lugares de origen, por lo que parte del capital económico que obtienen por su trabajo, es reenviado a sus familiares y comunidades de origen, en las llamadas remesas. Una entrada económica que es bien recibida por las naciones subdesarrolladas y expulsoras de migrantes. (Mestries, 2013)

El envío y recepción de remesas pueden ser una entrada económica importante, si bien no es una constante en todas las naciones que viven este evento, “en algunos casos las remesas superan una cuarta parte del PIB en varios países empobrecidos o países con dificultades, como son: Tonga (31,1%), Moldavia (27,1%), Lesotho (25,8%), Haití (24,8%), Bosnia-Herzegovina (22,5%) y Jordania (20,5%). Sin embargo, si clasificamos a los países en términos del valor total, el resultado cambia otra vez.” (Sassen, 2016, pág. 39) En México, el envío de remesas es del 2.4% del Producto Interno Bruto según las estimaciones del Banco de México en el 2017.

De ahí la importancia que generan las remesas para las naciones expulsoras de migrantes, los flujos económicos pueden ayudar a comprender a la migración desde dos aristas como lo hace Benhabib, uno visto por el lado de los migrantes como personas acreedoras de derechos que provienen de naciones expulsoras y que los convierte en captadores de remesas, y otro el de las naciones receptoras

que se benefician de mano de obra barata. En los dos casos, se encuentran problemas puntuales, por ejemplo, en el primero la violación a los derechos de los migrantes es una constante, y en la otra un temor de las naciones a perder su identidad nacional.

La propuesta a estos dos planteamientos es la siguiente, primero, que la membresía ciudadana garantice los respetos de todas las personas. Para el segundo asunto, relativo a las naciones receptoras Behnabib, pide una visión mayor en el que se comprenda que la mezcla cultural es pilar fundamental de varias naciones, y que esta mezcla es la fuente y origen de muchas identidades culturales como es en el caso de América, haciendo una leve alusión de la negativa europea a recibir migrantes árabes.

La propuesta final que tiene Behnabib en el tema de la migración indocumentada, es un diálogo entre todas las soberanías internacionales en pro de los Derechos Humanos, que lleven a la legislación democrática del más alto nivel, donde las garantías presentes en la Constitución o cualquier otro ordenamiento, sean una realidad y que la membresía ciudadana² sea un derecho en el que ninguna persona sea ilegal, y aclarar que no propone una nacionalidad universal, si no de Derechos Humanos universales, respaldados de polo a polo, por lo menos de cada soberanía que debe trabajar por cuidar los derechos de sus ciudadanos.

² Seyla Behnabib, en su libro “Los derechos de los otros, extranjeros, resientes y ciudadanos” propone principios y prácticas mínimas para la incorporación de extranjeros, forasteros y refugiados a las políticas existentes, toda vez que los gobiernos definen a algunos como miembros y a otros como extranjeros, la propuesta de la membresía es una moral universal, en el que todos los gobiernos reconozcan las garantías básicas de todas las personas que lleguen a su territorio sin importar la condición en la que lleguen y eliminar el status de persona ilegal.

El último dato que ha publicado ONU Hábitat sobre personas que se desplazan hacia las ciudades, es del año 2009, donde se calculaban tres millones de personas por año. La búsqueda de empleo, vivienda y salud, son las características principales de búsqueda que generan estos desplazamientos.

Si bien este dato puede ser interesante, carece de mucha actualización, pues en el año 2009, la crisis humanitaria de Medio Oriente aún no era tan densa como lo es en la actualidad, lo que se calcula ha duplicado estos movimientos de personas. Sin embargo, si tomamos como el promedio de tres millones de personas en momentos de paz, la movilidad humana está haciendo crecer la urbanización en algunas ciudades, llevándolas al desarrollo máximo y simultáneamente dejando zonas donde la población está desapareciendo de manera radical.

Esta urbanización se da en medida gracias a la migración nacional e internacional, pues de las ciudades menos desarrolladas migran las fuerzas humanas, en ocasiones mano de obra barata que es requerida en las grandes ciudades. Sin embargo, las ciudades no tienen una definición clara, “solamente son entendidas con características específicas como son el número de habitantes, las actividades económicas y administrativas que se desempeñan dentro de ellas, y la diversidad social. Mucha de la causal de esto es la migración y el aumento en la población.” (Carrasco Gonzalez, 2013)

La misma urbanización es la causante de que “alrededor del 50% de los migrantes internacionales reside en diez países muy urbanizados: Australia, Canadá, y los Estados Unidos de América, varios países de Europa (Francia, Alemania, España

y Reino Unido), la Federación de Rusia, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos (DAES, Naciones Unidas, 2013). Prácticamente, todo el aumento de la población mundial en los próximos decenios —otros 2.500 millones de personas— probablemente se produzca en las zonas urbanas de los países de ingresos bajos y medianos, particularmente en África y Asia” (OIM, 2015)

El otro 50% se reparte en el demás resto del mundo, con la característica de que los movimientos de personas se originan a zonas desarrolladas, (salvo aquellos que huyen de los conflictos bélicos). En esto quisiera destacar un aspecto que se puede hacer evidente, la migración y las ciudades urbanizadas van de la mano. En un análisis breve, podemos decir que los migrantes llegan a zonas económicamente atractivas donde la fuerza laboral y la mano de obra barata son los cimientos que aportan los indocumentados a través de su trabajo.

El informe que presenta la Organización Internacional para las Migraciones, no solamente presenta la llegada y asentamiento a las grandes urbes ya mencionadas, las ciudades de tránsito, también son lugar de recepción de las y los migrantes, las zonas periurbanas son lugares de fácil accesibilidad para los migrantes y que crean nuevos fenómenos a los gobiernos para enfrentar. Uno de ellos, son las ciudades dormitorio, urbes medianas, en las que habitan un número considerable de personas (1000 a 5000 personas aproximadamente, según el mismo informe), pero que sus actividades cotidianas no las desempeñan en esos espacios.

Estos lugares de crecimiento y desenvolvimiento inesperado, tiene poca planificación estatal. El problema se complica en ocasiones por la disparidad entre

las políticas nacionales y locales. Por ejemplo, “existen situaciones en las que el gobierno central promueve la migración hacia las zonas urbanas como medio de fortalecer las economías nacionales, pero sin asegurar la coordinación de las políticas locales”. (OIM, 2015, pág. 41)

Este fenómeno que está ocurriendo de manera local, se repite de manera global, pues los migrantes se están desplazando a nuevos destinos, la ruta tradicional sur-norte de América, en el que se movían flujos de personas de Centroamérica a Estados Unidos, se han comenzado a modificar, ahora están desplazándose a Brasil, o se quedan en algunas ciudades de México como Monterrey. Mismo fenómeno se repite, donde migrantes mongoles o asiáticos se movían a las urbes rusas y europeas, se comienzan a asentar en la India y Sudáfrica.

Esto quiere decir, que se están generando nuevas urbes y concentraciones, las llamadas ciudades globales o “mundiales” de ese tipo son un importante imán para los migrantes; se estima que alrededor del 19% de la población de nacidos en el extranjero vive en esas urbes. El gran número de migrantes provenientes de diversos países contribuye al carácter global de esas ciudades en términos de antecedentes culturales y normas sociales, aunque esos factores no forman parte de los criterios que se aplican en los sistemas habituales de clasificación de las ciudades globales. (Icaza Palacios, 2012)

Las ciudades globales, son hoy en día los centros y focos económicos del mundo, sin embargo, las mismas ciudades enfrentan retos que por sí solas no pueden ser atendido e incluso solucionados, y requieren atención de los gobiernos nacionales e incluso internacionales, como ha sido el surgimiento de los atentados terroristas

en las grandes urbes. Desde los episodios del 11 de septiembre en Estados Unidos, las ciudades globales viven enfrentando al terrorismo: Madrid, Londres, Bruselas, Sídney y París han sido foco de estos ataques.

La inseguridad se traspasa a los caminos que llevan a esas ciudades. Los gobiernos enfrentan un doble problema, cuidar de las grandes urbes, o de las comunidades pequeñas, que son el tránsito por las que cruzan las y los migrantes. Es decir, “deben crear políticas de seguridad que salvaguarden las ciudades o que prevengan en los caminos a las urbes”. (Gaspar Olvera, 2012)

Evidentemente, por razones turísticas, económicas y de imagen internacional, la mayor seguridad se concentra en las ciudades globales, y por ende los caminos que llevan a las principales urbes carecen de estrategias de seguridad. Este paso es el eventual riesgo que enfrenta todo migrante. Esta falta de seguridad incentiva las violaciones a los Derechos Humanos de las personas migrantes. La atención que se tenía sobre las ciudades globales y el desarrollo de estas desatendió las periferias. Por años no se reportaban con agudeza las situaciones que vivían estas zonas. “Las mujeres y los niños y niñas estaban especialmente expuestos a sufrir violencia sexual y ser objeto de trata de personas. La inmensa mayoría de esos abusos nunca se investigaban, y sus autores permanecían en libertad”. (Internacional, 2015)

A pesar de estos riesgos, los flujos migratorios no han dejado de persistir. Los informes actuales dan muestra de que la migración cambia de dinámica, de consecuencia e incluso se enfrentan nuevos y viejos retos. Sin embargo, el deseo e intención que viven los migrantes al llegar a esa ciudad, se hace más grande

que los riesgos que las mismas ciudades pueden generar. El bienestar que unas urbes generan ayuda a la resiliencia de los migrantes, lo que la hace doblemente atractiva para que las migraciones no dejen de existir.

Ejemplo de lo anterior es la movilidad de mexicanos fuera del territorio nacional que ha variado en el tiempo, y actualmente se mueve por dinámicas binacionales, económicas y académicas. “El Instituto de los Mexicanos en el Exterior, calcula que hay 12, 009,281 mexicanos en el exterior, de los cuales el 58% residen en el continente americano, seguido de Europa con el 36%”. (Izcara Palacios, 2013)

Los estudios y análisis que se hacen de los connacionales en el extranjero, se separan de los que radican en Estados Unidos, ya que en esa nación yacen poco más de once millones de personas con nacionalidad mexicana.

La salida de mexicanos del territorio nacional, se duplicó “en tan solo cuatro años, pues en el año 2009 había 150,149 mexicanos en el exterior, y para el año 2013 sumaban 255,929 mexicanos. Actualmente se calculan 294,781 connacionales sin contar la población que radica en Estados Unidos”. (Temores-Alcántara G, 2015)

El motivo y ocupación de los mexicanos en el exterior predomina con los profesionistas que suman el 30%, seguido de los estudiantes que son el 27%. Por debajo están las amas de casa con 14% y empleados de su oficio libre con el 11%. Concluyen los misioneros mexicanos que representan el 3% de los migrantes mexicanos.

Estos datos que fueron obtenidos por el Instituto de los Mexicanos en el Exterior [IME], tienen un importante margen de error, ya que los mexicanos no están

obligados asistir a registrarse ante las representaciones consulares en el extranjero, solamente asisten por su voluntad algunos mexicanos. Por eso “los datos son complementados por los datos y estadísticas oficiales de las naciones donde radican, e incluso, ante la falta de información consultan a las aerolíneas para complementar la estadística”. (Casillas R., 2012)

Sin embargo, cabe destacar, que esas cifras no contemplan a los mexicanos indocumentados, solamente aquellos que han ingresado de manera legal a esas naciones. Eso quiere decir que el número de mexicanos en el exterior puede acrecentarse de manera considerable. Cifras no oficiales, calculan que puede haber alrededor de 15 millones de mexicanos indocumentados en el exterior.

Estados Unidos ha sido el mayor receptor de indocumentados mexicanos por razones de cercanía geográfica y cuestiones económicas. “En marzo del 2016, el *Pew Research Center* estimó que en esta nación norteamericana de los 55 millones de hispanos que radican en ese país, hay 35 millones de mexicanos, ocupando el 63% de toda esta comunidad. Puertorriqueños, salvadoreños y hondureños son de las naciones donde provienen los demás miembros de la comunidad migrante”. (Izcarra Palacios S. P., 2012)

Si tomamos en cuenta la información que tiene el gobierno mexicano a través del IME, que en Estados Unidos radican más de 11 millones de mexicanos, y lo comparamos con los datos recientes del Pew, hay 24 millones de mexicanos que no están registrados por el gobierno mexicano, de los cuales 11.5 millones son migrantes indocumentados, aunque la información que paralelamente difundió la

Organización Internacional para las Migraciones, calculó 13 millones de mexicanos.

La migración mexicana ha tenido un retroceso en los últimos ocho años. Un estudio del Colegio de la Frontera Norte estima que la baja ha sido del 82% con respecto a la migración indocumentada que había en el año 2005, y del 52% con la migración documentada.

Las causas que ocasionaron esta baja en parte es debido a la crisis y recesión económica que enfrentó Estados Unidos en el año 2008. “El quiebre de pequeñas empresas en esa nación causó el despido de migrantes latinoamericanos, donde la teoría migratoria de redes se fracturó, parando porcentualmente la migración ilegal de México a Estados Unidos”. (Izcara Palacios S. P., 2012)

La migración mexicana vive un cambio de paradigma, algunas fuentes aseguran que la migración indocumentada ha descendido. Sin embargo, el número se ha mantenido con relación al alza que se estaba presentando años atrás. Las razones que más se explican son la crisis económica del 2008, pero también los problemas políticos que ha enfrentado el gobierno presidencial de Barack Obama con respecto a la reforma migratoria que proponía desde el año 2012. “El plan llamado Acción Diferida para los Llegados en la Infancia por sus siglas en inglés (DACA) Proponía una segunda fase, sin embargo el programa ha presentado resistencia en el congreso, en estados de la nación norteamericana, y el amparo de la deportación a padres de ciudadanos y residentes legales permanentes, (DAPA en sus siglas en ingles), no han podido ser una realidad.” (D'Aubeterre Buznego, 2012)

No solamente ha habido resistencia política, la propuesta del ejecutivo de Estados Unidos ha hecho surgir movimientos de ciudadanos estadounidenses, mostrando su rechazo al apoyo de los migrantes. Estas acciones han desalentado la migración mexicana al país vecino del norte.

A pesar de la reducción en la cantidad de migrantes que llegan a Estados Unidos provenientes de México, no ha podido ser palpable, ya que varias universidades como la Universidad Nacional Autónoma de México y el Colegio De México, han documentado el volumen e incremento de la migración por cerca de cincuenta años, a partir del Programa Bracero, pero sobre todo luego de que terminó éste, creció hasta volverse masiva, con estancias cada vez más prolongadas e indocumentada en su mayor parte. “La circularidad del proceso migratorio ha disminuido y crecen las cifras de quienes se establecen definitivamente en Estados Unidos, donde el sector agropecuario dejó de ser el principal empleador y gran parte de la mano de obra migrante la absorben la construcción y los servicios.” (Francisco & Gustavo, 2010)

El interés por estudiar los temas migratorios en los finales del siglo XX, es por el estancamiento económico mexicano, y el desarrollo industrial estadounidense, donde la mano de obra era requerida en el otro país a pesar de que socialmente no era aceptada en ciertos sectores.

Si la migración mexicana tiene una historia continua, ésta se expandió después de que en 1942, se iniciara el programa bracero, donde el volumen migratorio aumentó considerablemente. “Si bien los servicios agrícolas y agropecuarios eran en un inicio el trabajo que se otorgaba a los migrantes mexicanos, estos se vieron

desplazados dejando de ser el principal empleador y gran parte de la mano de obra migrante la absorben la construcción y los servicios entre 1970 y 2007.” (Francisco & Gustavo, 2010)

Jesús Arroyo en su escrito “Migración México-Estados Unidos, remesas y desarrollo regional: trinomio permanente” asegura que la cantidad de migrantes ilegales se mantuvo en la misma tendencia en los años setentas hasta la entrada del siglo XXI. Después en el año 2001, se incrementó de manera masiva el arribo de migrantes a esa nación, para que en el año 2007 y 2008 se diera una baja que no se ha vuelto a incrementar hasta nuestros días.

A pesar de que los eventos que ocurren en México o Estados Unidos son los causantes de la movilidad de los migrantes, la realidad es que depende más de las acciones que emprenda Estados Unidos, y no tanto por acciones del gobierno mexicano. La ley IRCA en 1986 fue una política estadounidense que obligó al gobierno mexicano a replantear sus estrategias para salvaguardar a los ciudadanos mexicanos, pues esta ley “pretendía otorgar multas a los empleadores de migrantes en situación migratoria irregular; un programa de regularización para migrantes indocumentados que cumplieran determinadas condiciones, y la apertura de canales legales para el empleo de trabajadores migratorios temporales mediante las disposiciones sobre Trabajadores Agrícolas Especiales y Trabajadores Agrícolas Suplementarios” (Francisco & Gustavo, 2010).

Sin embargo, actualmente los gobiernos de Estados Unidos y México, se han tenido que ver obligados a trabajar de manera conjunta en el tema de la migración. En los últimos años ya no se habla solo de políticas de contención o acciones para

legalizar la migración. Recientemente se habla de acciones y planes binacionales, pues la configuración de la migración está llegando al tema de la esfera pública. Son más los espacios académicos que debaten distintos temas de la migración, que se extienden a ámbitos sociales y culturales. Ahora los esfuerzos buscan detener el tráfico de armas y drogas.

La búsqueda de una acción que resulte efectiva, debe ser entre las dos naciones, si bien hay intereses en común y una amistad bilateral sana, esas acciones no han llegado. Se esperaba que la firma del Tratado del Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ayudara a generar empleos y acelerar el desarrollo en México, y que al mismo tiempo disminuyera la migración, sin embargo, esto no fue así.

La migración mexicana no cederá a Estados Unidos mientras no deje de haber una gran “disparidad entre el desarrollo que tiene Estados Unidos y México. Si las brechas de desigualdad no ceden, la migración no parará, aunque sea necesaria para ambas naciones”. (D’Aubeterre Buznego, 2012)

A pesar una serie de consecuencias desafortunadas, Saskia Sassen asegura que esto es una dinámica multinacional, pues las grandes empresas que se encuentran ubicadas en las ciudades y naciones desarrolladas, necesitan un estilo de mano de obra que no se da precisamente en su nación y que los países expulsores si la tienen, sin embargo no tienen los espacios para ocuparla. Por esto es que principalmente la migración se tolera en las naciones de expulsión.

A menudo los gobiernos consideran que la exportación de mano de obra y la recepción de remesas suponen un modo de hacer frente al desempleo y a la

deuda externa. Aunque el segundo aspecto pudiera ser cierto, el primero no lo es. De hecho, la emigración podría estar contribuyendo a ralentizar el desarrollo, al ser casi siempre las personas más emprendedoras y en ocasiones con mejor formación las que salen al extranjero. “Algunos países han desarrollado programas formales de exportación de mano de obra. De forma sistemática, esto se inserta en un proceso de reorganización de la economía mundial que se inició en la década de los setenta y que despegó en los años ochenta”. (D'Aubeterre Buznego, 2012)

Esta aseveración de la socióloga, tiene una razón de prácticamente cuarenta años. Si bien este es un enfoque meramente económico, la razón de ser de un migrante explica Sassen, es cualquiera que se mueve de su lugar de origen para una vida mejor, así lo expresó en una entrevista al periódico español “El Diario” en octubre del 2015. No solo los aspectos económicos generan migración, pues Saskia Sassen asegura que hoy en día hay otros motivos por los que la migración se está originando, por algo que llama pérdida del hábitat, es decir la destrucción de las ciudades a causa de la guerra, o de los inminentes cambios climáticos que dificultan la vida en los asentamientos humanos que hoy conocemos.

Es normal que, en tiempos de paz, la migración sea por factores económicos, sin embargo, no siempre vivimos en tiempos de paz, incluso no todas las naciones viven actualmente tiempos de paz. Encasillarse a pensar que los desplazamientos de personas indocumentadas se dan exclusivamente por cuestiones económicas, es dejar de lado una gran cantidad de razones por las que la gente migra. Ya sea

por razones medioambientales, por conflictos bélicos o económicos, la migración genera más beneficios de manera global.

2.3 La migración en México como problema público.

Después de analizar a lo público y el significado que tiene para poder abrazar a los problemas sociales, podemos iniciar con los problemas públicos que se generan dentro de México. Algunos propiciados por pasajes históricos, otros por cuestiones geográficas y otros por momentos coyunturales del país.

Uno de los principales problemas públicos que ha vivido México es el tema económico, el cual ha tenido un reacomodo desde el proceso globalizador. Las regiones han pasado a ser nociones pequeñas de un todo mundial. Sin embargo, no deberíamos minimizar las capacidades regionales que las naciones en los continentes han sido capaces de desarrollar.

“Las áreas de comercio regulado, se multiplican e insertan cada vez más a todas las naciones, al menos así lo puede mostrar la Unión Europea o el MERCOSUR. También se puede dar cuenta de zonas específicas con características y funciones diferenciadas dentro de un mismo país. El hecho es que “lo regional” no es más que una noción indeterminada sin significado preciso.” (Quintana Romero, 2007)

Las regiones divididas políticamente pueden ser simples construcciones sociales, sin embargo, geográficamente tienen un significado relevante. Los productos y materias primas que se generan, además de dotar de características específicas, facilitan el desarrollo de determinadas actividades económicas.

Dentro de las mismas regiones, la movilidad humana es más evidente. El idioma y la cultura son factores que ayudan a estos movimientos. Sin embargo, “la movilidad de personas tiene un patrón en común. El capital y la mano de obra se mueven de las regiones de rendimiento bajo a las de alto rendimiento. El capital buscará localizarse en donde las ganancias esperadas son altas. El mismo comportamiento de localización se observa en la mano de obra.” (Tamayo Flores, 1998)

El desarrollo de Estados Unidos ha condicionado su nivel de vida con servicios médicos y educación que se centra por encima de otras naciones. Este desarrollo de bienestar social solamente puede ser accesible si los habitantes de estas ciudades tienen ingresos que puedan solventar estos servicios. De la mano va el desarrollo económico y los salarios mejor pagados que por consecuencia otorgan mejores servicios básicos.

El caso mexicano comparado con Estados Unidos, enfrenta una desigualdad en los salarios de ambas naciones. En nuestro país el salario tiene un nivel mínimo que al año 2016, ronda los 72 pesos, estos son pagados por jornada laboral. En el caso estadounidense el salario mínimo ronda 7.25 dólares, los cuales son pagados por hora. (Torres Lopez, López López, Mercado Ramirez, & Tapia Curiel, 2014)

Un jornalero que trabaja ocho horas diarias en México gana poco más de 70 pesos al día en el año 2016, en contraposición un jornalero en Estados Unidos puede acceder a 58 dólares por jornada. La conversión de dólar a pesos le daría un salario de más de 1000 pesos en el mismo tiempo.

Esta es la razón que hace atractiva la migración en los estratos sociales más bajos económicamente. Las características propias del subdesarrollo, la aplicación del modelo neoliberal, así como la ineficacia del Estado para corregir los problemas estructurales de la economía han impactado negativamente en las condiciones del mercado laboral. Ante la falta de empleo, o de empleos con buena remuneración, una cantidad importante de capital humano, tanto en áreas rurales como urbanas, han salido en busca de fuentes alternativas de ingreso.

La inmigración es una alternativa que se volvió cultural para superar los problemas económicos de los mexicanos. Después del programa bracero impulsado por el gobierno estadounidense en búsqueda de mano de obra que cubriera los campos y las necesidades ferroviarias y agrícolas de Estados Unidos, los mexicanos contratados en el programa abandonaron sus estancias para volverse migrantes ilegales.

Las redes y familiarización con los territorios estadounidenses, fueron pieza clave para que años después, los mexicanos tuvieran planes detallados para migrar al país del norte. A pesar de que los trabajadores tenían empleos temporales, las mejores condiciones económicas generaron pequeñas comunidades de mexicanos indocumentados que trazaron redes para establecerse y atraer compatriotas al mismo lugar. (Woolcock, 2000)

En los inicios de este nuevo “modus operandi” de la migración mexicana, las redes migratorias respondían a vecinos y familiares que después de conocer las cualidades y beneficios de los sueldos estadounidenses, emigraron junto con el conocido que los antecedió en la migración. Las remesas daban cuenta tácita y

palpable de los salarios mejor pagados en la nación extranjera. Esto incentiva la migración, a pesar de ocultar los peligros que el cruce generaba a los migrantes. Esto es un problema público que pone en atención a los migrantes mismos, a sus familias y las rutas que utilizan por ser inundadas de grupos delictivos que esperan el paso de indocumentados para ser secuestrados, sin embargo a pesar de estos riesgos la migración se continúa generando.

Los factores económicos, son una de las principales fuentes que generan la migración. Las dimensiones económicas en la globalización, modifican los sueldos y salarios donde las naciones desarrolladas se convierten en imanes de personas que buscan mejores condiciones económicas, que desarrollen sus hogares y que beneficien el nivel de vida de las familias y comunidades de donde provienen, aunque de esta manera inicien un flujo migratorio que se acrecentara según los beneficios evidentes fruto de las remesas y transacciones a sus familias.

Los problemas públicos al ser entendidos de esta manera, pueden ser atendidos mediante políticas públicas, sin embargo las que se han emprendido no responden ni contribuyen al desarrollo de las capacidades y competencias de las personas, son momentáneas y continuamente se ha visto la tendencia de solamente satisfacer las necesidades de las personas con políticas llanas que no generan más alternativas o capacidades.

Uno de los retrasos que presenta la sociedad es la nula experiencia que tiene el gobierno para atender los problemas sociales, la llamada “capacidad administrativa” es condición necesaria pero no suficiente para lograr niveles relevantes de gobernanza estatal. Se requiere, para ello, también de lo que se

denomina “capacidad política”, la cual se interpreta como la habilidad para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública. (Repetto, 2003)

La imperante necesidad de políticas mejor planeadas, que desarrollen las capacidades y competencias de las personas requiere de la sustitución del Estado del Bienestar, como mecanismo de intervención pública de satisfacción/generación de necesidades, por el mercado, como mecanismo neutro y de iniciativa privada, y por las llamadas «estructuras intermedias» (organizaciones religiosas, educativas, sociales...), como modo de hacer frente a determinados problemas sociales (Álvarez Cantalapiedra, 2001) así con la sustitución de este modelo, se pueden crear políticas de fondo y no momentáneas.

Uno de los problemas sociales que enfrentan las naciones en un mundo globalizado es la movilidad social. El movimiento cotidiano de personas ha creado nuevas culturas, intercambio de ideas y fomento de nuevos modos de vida que se complementan con el intercambio de lenguas y tradiciones. La movilidad social se refiere a los cambios que experimentan los miembros de una sociedad en su posición en la distribución socioeconómica. (Vélez Grajales, 2015)

El debate para la movilidad humana presenta dos vertientes, “en primer lugar, se deben establecer las razones por las cuales resulta indispensable promoverla. En segundo lugar, se requiere establecer las condiciones para asegurarla” (Vélez

Grajales, 2015). Esta propuesta requiere saber quiénes son las personas en situación de ser migrantes y cuándo iniciaron su viaje.

Sin embargo, debido a que los migrantes ilegales huyen de los gobiernos y buscan esconderse de los retenes migratorios, las rutas que utilizan no son seguras. En este trayecto cruzan poblaciones y sierras lejanas de la urbanización, donde organizaciones delictivas los esperan para secuestrarlos y usarlos en redes de explotación sexual o laboral, ocasionando problemas entre los que incluyen separaciones familiares.

Los peligros no solamente se suscitan en el tránsito o a la llegada del lugar donde se establecerán, implica otras problemáticas que suelen pasar desatendidas por los gobiernos.

El alto grado de victimización que tienen estas personas, preocupa a los gobiernos de manera general. En el caso de la migración mexicana hacia Estados Unidos hay una creciente preocupación sobre el impacto de la inmigración sobre los salarios en Estados Unidos, la imposibilidad de separar el efecto de la migración del contexto legal que regule estos movimientos y evite la criminalización requiere del reconocimiento del trabajo que los inmigrantes realizan en mercados informales, desregulados y la poca información precisa sobre el funcionamiento de su labor. (Parrado A) La discriminación y exclusión, es un tema que acompaña a los migrantes y personas que se movilizan de manera ilegal. La sensación de inseguridad y desconocimiento a la nueva persona que acaba de llegar, genera un hostigamiento que en repetidas ocasiones culmina en violencia verbal y física, misma que se ha acrecentado en el año 2017.

La explotación sexual, así como el tráfico de personas, son costos de la movilidad social muy grandes, que pagan los migrantes para sostener las redes delictivas, que en el caso mexicano continuamente son carteles de la droga.

Debido al desconocimiento gubernamental para conocer estas cifras, las organizaciones civiles cuentan con los datos aproximados, que relacionados con la mucha o poca información que maneja el gobierno complementan las estadísticas para hablar de desapariciones y homicidios.

Esta falta de información por los gobiernos en México se completa por la academia y sociedad civil. Así el problema de la migración en este país, puede encontrar su solución en las políticas públicas ya que este fenómeno en México es un problema público.

2.4 La migración mexicana, como un problema público en la agenda de los gobiernos mexicano y estadounidense.

El tema de la migración es una constante histórica en nuestro país, la frontera norte es la principal razón que ha propiciado que el movimiento de personas indocumentadas sea una acción cotidiana en nuestro país. A pesar de esta continuidad, pocas veces el gobierno mexicano ha atendido este tema.

Fue hasta el programa bracero que el tema comenzó a sonar en las agendas del Gobierno Federal y que tomó fuerza con la participación de la sociedad civil organizada que previamente ya tenía trabajo con el tema migratorio.

Las políticas migratorias no son tan antiguas como lo es el fenómeno migratorio. La primera ley de migración en México fue promulgada en el 2011, aunque fue

hasta el año 2014 donde se presentó un “Programa Especial de Migración” donde el gobierno federal, a través de la Secretaría de Gobernación hizo un llamado a realizar un trabajo en conjunto entre dependencias gubernamentales y sociedad civil para atender a la comunidad de las y los migrantes mexicanos que parten hacia Estados Unidos, así como de sus familias y comunidades de origen. (Gil Araujo & Perdone, OPI-Ministerio de Trabajo e Inmigración)

En materia de políticas migratorias emprendidas en favor de los migrantes mexicanos, destaca el “Programa Bracero”. Un plan establecido en el gobierno de los Estados Unidos, que en los últimos años de la Segunda Guerra Mundial se vio necesitado de mano de obra poco calificada para atender el campo en esa nación.

A la par del Programa Bracero en el campo surgió de manera independiente pero simultánea, el programa bracero ferroviario que igualmente necesitaba mano de obra poco calificada para realizar trabajos en la construcción de rieles y vías férreas para el país norteamericano. Ambos programas permitieron el ingreso de migrantes mexicanos de manera documentada a Estados Unidos. La política plateaba permitirles la llegada, asegurarles trabajo y vivienda por un tiempo que no sobrepasaba el par de años. Sin embargo, cuando se cumplía el tiempo establecido de estancia para laborar, los trabajadores mexicanos comenzaron abandonar sus centros de trabajo para ser perdidos por el gobierno estadounidense, y continuar viviendo y trabajando en el país norteamericano. (Vizcaya, 2007).

Los estadounidenses con estos dos programas requirieron trabajadores, sin embargo contrataron personas con necesidades que se movieron de manera

natural. El programa bracero que pretendía ser una ayuda mutua donde Estados Unidos obtenía alrededor de 110 mil trabajadores, y al mismo tiempo, la población mexicana se veía empleada y beneficiada con el envío de remesas. (Vizcaya, 2007)

Fruto de este programa, en los años cincuenta, fue el incremento acelerado de migrantes indocumentados mexicanos al país fronterizo del norte. La teoría migratoria de redes, explica de mejor manera este proceso, en el cual la comunidad mexicana que llegó a Estados Unidos mediante este programa, comenzó a asentarse en comunidades latinas que con el paso de los años (hasta nuestros días) generaron destinos fijos de llegada, por los que han pasado sus familiares y conocidos. Cecilia Imaz Bayona del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, ha estudiado este fenómeno con comunidades de Puebla que después del Programa Bracero se han asentado en estados de la Unión Americana.

El Programa Bracero y sus consecuencias además de la llegada en masa de migrantes indocumentados mexicanos, fue un nuevo tema en las relaciones bilaterales entre ambas naciones. Si bien las dos necesitan de la migración, el volumen de personas que generaron estos movimientos es lo que convierte el tema en un punto de roce entre la ciudadanía, organizaciones civiles y los gobiernos. (García Zamora, 2007)

Estados Unidos intentó detener la llegada de indocumentados con la Ley de Inmigración y Nacionalización en 1952 y en los años setenta realizó una ley en la que solamente entregaría 20 mil visas para Latinoamérica al año. En 1986, con el

número considerable de migrantes indocumentados que ingresaron a este país, el gobierno implementó una “Amnistía Migratoria” con la cual se pretendía otorgar la ciudadanía estadounidense a cerca de 2.5 millones de personas. Sin embargo, la entrada de indocumentados aumentó nuevamente con la llegada de personas que buscaban obtener la nacionalidad estadounidense a través de este programa.

Los fracasos que tuvieron las políticas migratorias estadounidenses durante el siglo pasado, hicieron que sus nuevas acciones se endurecieran en los últimos veinte años. Si bien la implementación de mayor vigilancia en la frontera después de los atentados terroristas es una de las políticas más evidentes, los estados fronterizos de Estados Unidos han adoptado políticas que buscan frenar el paso de personas indocumentada. Algunas de estas políticas se han visto marcadas por la violencia, la discriminación y los discursos que han motivado la división de opiniones en la sociedad civil.

Por su parte México vio mermada su capacidad para modificar su política exterior en este rubro. Resalta exclusivamente el Programa Paisano, que en 1989 buscó reducir los robos y extorsiones a los migrantes que retornaban a territorio mexicano. El programa tuvo apoyo y asesoramiento de asociaciones civiles (que más adelante se aborda a profundidad), este apoyo incluyó la expresa solicitud de incluir en el Programa Paisano la salvaguarda de los Derechos Humanos de los migrantes mexicanos.

De igual forma el tráfico de migrantes, principalmente centro y sudamericanos, se ha vuelto un grave asunto humanitario pues propicio la actividad ilícita del tráfico de personas desde las fronteras de Guatemala y Belice hacia Estados Unidos. Los

migrantes son víctimas de las organizaciones criminales ya que se ven orillados a utilizar sus servicios, debido a las dificultades derivadas del mayor control de la frontera sur de México, de las rutas de migración y de la frontera sur de Estados Unidos. (Manaut Benitez, 2008)

El Tratado del Libre Comercio, no amplió políticas a favor de los migrantes, pareciera que el TLC consideró aspectos económicos sin pensar en las personas, aunque sus fundamentos son pro persona, en la práctica no lo es.

Una segunda política migratoria de México hacia el norte fue presentada en 2001 por Vicente Fox denominada “La enchilada completa” en la cual pretendía un paso libre sin fronteras entre Estados Unidos, México y Canadá, la legalización de los migrantes que ya hubiesen cruzado la frontera y la exención de visas en estos países. (Casillas R, 2008)

Evidentemente la propuesta no pasó y no solamente por no convenir a los intereses de las naciones estadounidense y canadiense. Los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001 afectaron la dinámica que tenía el TLC. Estados Unidos reforzó su materia de seguridad, que incluyó a la frontera.

Finalmente durante el segundo mandato del Presidente Barack Obama, se buscó hacer una reforma migratoria, la cual nunca pudo concretarse al encontrar resistencia en la cámara de representantes. La deportación masiva de migrantes y la reforma migratoria son los temas que ponderan en la agenda estadounidense. El problema se hace latente por el volumen de migrantes latinoamericanos que

suman cerca de 40 millones. Un número que en el sentimentalismo nacional preocupa e incomoda a la ciudadanía estadounidense. (Marroni, 2006)

Por su parte en México existen dos programas gubernamentales que incorporan en su operación y su razón de ser los objetivos fundamentales de la política pública migratoria en México: “El Programa Paisano, creado con el objetivo de garantizar el flujo migratorio seguro, ordenado y digno a los mexicanos que ingresan, transitan o salen de México”. (Lothar Thomas & Arturo, 2011)

Este programa, tiene la característica de ser una política preventiva, pues busca la sensibilización y capacitación de los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno en conjunto con Organizaciones de la Sociedad Civil, para atender y dar seguimiento a las quejas de los migrantes.

“El segundo programa es “Grupos Beta” que tuvo su inicio como proyecto estatal en 1990 en Baja California, cuyo fin es salvaguardar y proteger los derechos humanos de los migrantes nacionales o extranjeros. Esta medida incluyen los riesgos por eventos climatológicos o atentados por parte de grupos del crimen organizado” (Meneses, 2005).

Originalmente este programa buscaba brindar información, orientación y capacitación para prevenir a los migrantes de los riesgos eminentes que en el camino podían sufrir, así mismo intentaban convencerles de que regresaran a sus comunidades de origen.

Esta última política no tuvo el éxito esperado, pues como ya se mencionó en este mismo capítulo, los migrantes cambiaron de ruta para evitar encontrarse con las

autoridades mexicanas. La capacidad de formular políticas públicas por parte del gobierno de Estados Unidos y de México, se veían superadas por el cambio de rumbo y camino que tomaban los migrantes. Sin embargo han sido 22 estados que han creado “Grupos Beta” para atender a los indocumentados con apoyo de la sociedad civil.

Debido a la poca atención que ha generado el gobierno de México con esta problemática, del año 2008 al 2011, se dictaron recomendaciones para México por parte de organizaciones internacionales, destacando la Organización Internacional para las Migraciones, (OIM) la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Estas recomendaciones, hicieron que el gobierno de México comenzará actuar en materia de migración. El Senado de la Republica por solicitud presidencial y por agenda de campaña de los gobiernos del Partido Acción Nacional, comenzaron a ejercer productos legislativos en materia de migración. Las resoluciones de los primeros debates en la Cámara de Senadores decidieron que las acciones y políticas que el gobierno debía emprender eran aquellas que pudieran contribuir al desarrollo nacional, a través de una adecuada gestión migratoria con base en un marco legal que facilite los flujos migratorios con respeto a la dignidad humana.

Resultado de esto, se iniciaron mesas de trabajo con organizaciones civiles. Actores que de antaño colaboraban con los migrantes. El fruto de estos diálogos, fue notorio cuando el gobierno comenzó a reconocer la labor de estos grupos que colaboraban con migrantes. Destacan las participaciones de los ganadores del Premio Nacional en Derechos Humanos a las Patronas de Veracruz en 2013 y al

sacerdote Alejandro Solalinde con el mismo reconocimiento en 2014. Las organizaciones aportaron información trascendental. Fue relevante que se inició una política eficaz para los migrantes, el programa 3x1, mismo que ha buscado desarrollar las comunidades y lugares de origen de los migrantes, por lo que si ellos envían remesas del extranjero y están en este programa, por cada peso que envíen los migrantes el gobierno federal, estatal y municipal ponen un peso, de ahí el nombre 3x1 para migrantes.

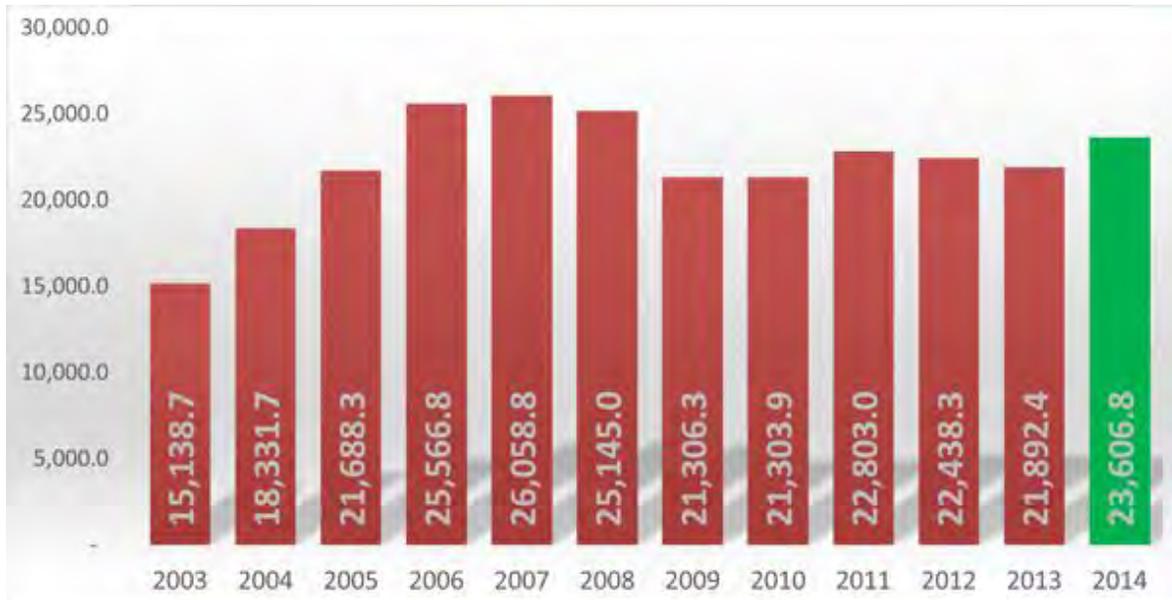
Estos recursos inicialmente eran aplicados a programas de infraestructura como carreteras, pavimentación de calles, electricidad y construcción de tomas de agua potable. Sin embargo, la cantidad de dinero que se lograron alcanzar en esta política, ha sido el suficiente para la construcción de hospitales y escuelas en comunidades rurales.

Este programa funciona con la colaboración de los clubes y organizaciones de migrantes que radican en Estados Unidos, en un trabajo conjunto de dos Secretarías de Estado, la de Gobernación y la de Desarrollo Social. Así mismo, colaboran gobiernos estatales y municipales que tienen identificados estos grupos, ya que “los migrantes centroamericanos indocumentados se cuentan entre las personas más vulnerables y agraviadas en el mundo que huyen de la pobreza y la violencia en busca de una mejor calidad de vida en Estados Unidos.” (Márquez Covarrubias, 2014)

Los ingresos por remesas y la mano de obra expulsada pueden ser parte importante del abanico de opciones para el desarrollo de comunidades integradas a los ciclos migratorios, una opción viable para utilizar estos flujos económicos es

el Desarrollo Económico Local (por sus siglas DEL) que funciona como un proceso reactivador de la economía y dinamizador de la sociedad local que, mediante el aprovechamiento eficiente de los recursos endógenos existentes en una determinada zona, estimula su crecimiento económico, crea empleo y mejora la calidad de vida de la comunidad local. Las remesas, por su funcionalidad son utilizadas bajo el modelo DEL.

Las bondades de las remesas han sido estudiadas ampliamente, pues son consideradas una fuente importante de ingresos para naciones receptoras. Por esto es que continuamente se aprovechan más y mejor las transacciones que hacen los migrantes a México. (Aranguren Gonzalo, 2005). El programa 3x1 para migrantes, inició tras ver el potencial y volumen que tenían las remesas, pues en el año 2007, estas alcanzaron cerca del 3% del PIB en México. Aunque al año siguiente (2008) comenzaron a descender por la crisis inmobiliaria, nunca han estado por abajo del 1.5% del PIB, como se muestra en la siguiente gráfica.



Fuente: Banco de México. Balanza de pagos.

Los flujos migratorios pueden disminuir, más no desaparecer si las brechas en el desarrollo y la economía siguen siendo tan distantes. Así lo demuestra el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD) que reveló en 2015, que la disparidad entre gastos e ingresos que existe entre las diez naciones más desarrolladas y las diez menos desarrolladas, es de 24.6%.

Se debe resaltar que hay una tolerancia a permitir que las personas migren a Estados Unidos, las entidades federativas calificaron de “variaciones positivas” al incremento en el volumen de remesas acumulados en la tasa anual del año 2014, donde crecieron 7.8%. Por el contrario, los gobierno locales califican como “variaciones negativas” cuando Querétaro, Puebla y Guerrero fueron las que menos remesas recibieron en el año ya mencionado (Jacome E, 2004).

Si bien el principal envío de remesas proviene de Estados Unidos, poco más del 90%, no son la única dirección de remesas que recibe México. El Banco de

México destaca ingresos provenientes de Reino Unido, España, Francia y Canadá. Lo que coloca a nuestro país como el cuarto receptor más importante en la recepción de este concepto, tan solo por debajo de India, China y Filipinas.

El desarrollo económico desigual, causa por un lado la movilidad de personas de los países en vías de desarrollo a las naciones desarrolladas. Al paso del tiempo, el mismo movimiento migratorio se convierte en un flujo que para cerrarse necesitaría un crecimiento similar de la nación expulsora y receptora. Sin embargo las ventajas acompañan a ambas naciones, la receptora necesita la mano de obra poco calificada para continuar su desarrollo industrial, y por el otro lado, “la nación expulsora se ve beneficiada por el ingreso de remesas que impactan directamente en el desarrollo de las comunidades de origen de los migrantes y que a través de políticas económicas gubernamentales, multiplican los beneficios de las remesas en favor de las familias y localidades del migrante” (Cypher & Raúl., 2007)

2.5 La participación de la Sociedad Civil Organizada en los problemas públicos.

Los seres humanos tienden históricamente a vivir en comunidad. Antes de Cristo Aristóteles ya aseguraba que el hombre era un ser social por naturaleza. Desde entonces esta idea no solamente se preserva, también se constata al observar que desde las primeras culturas de la civilización como China, India y Egipto, pasando por las culturas mesoamericanas en nuestro país, el hombre siempre tiende a vivir en conjunto, en una comunidad. De manera social naturalmente como lo dice Aristóteles, sin embargo la manera en que se llevan a cabo esas relaciones han cambiado con el paso de la historia, la manera en la que el hombre

se relaciona también se ha modificado y ahora hablamos de nuevas formas en las relaciones humanas bajo nuevas conceptualizaciones.

Los estudios en temas de gobierno y asuntos públicos, han recibido recientemente un nuevo enfoque en los términos de “gobernanza” y “governabilidad” que buscan entender desde una nueva teoría y mejor manera la función que ejercen los gobiernos en los contextos actuales de la globalización con toda la complejidad social que la geopolítica que en el mundo actual se efectúa.

A partir de la interacción Estado-Sociedad que se ha incrementado en los últimos años, el análisis político, público y administrativo ha jugado con nuevas herramientas teóricas y metodológicas ayudando a comprender los problemas públicos actuales y al mismo tiempo dar respuesta a estos, como lo es el tema de la migración, cambiante de paradigma y que en la atención a las y los migrantes el Estado se ve obligado a trabajar con la sociedad civil bajo los términos de gobernanza y gobernabilidad. (Maggiolo & Perozo Maggiolo, 2007)

La historia de la sociedad se ve constantemente marcada por los ámbitos bélicos, religiosos, económicos y de trascendencia en las ciencias y en las artes. La vida de las personas en sociedad vive estos fenómenos que se ven constantemente enmarcados por conflictos sociales que además de ser en su gran mayoría violentos, abren brechas en el desarrollo y las desigualdades.

El rezago en el desarrollo afecta de distintas maneras a la población. Normalmente se habla del aumento de la pobreza como un efecto del poco crecimiento económico, sin embargo esto va mucho más allá. Incluso la misma

pobreza puede ser considerada con diferentes aristas y no solo la económica, existe la pobreza patrimonial, para aquellos hombres y mujeres que en diez años no podrán acceder a un patrimonio y o vivienda propia. Sen concibe el desarrollo como un proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos. (Sen, 2000)

Las libertades son la principal fuente considerada por Amartya Sen, como el “motor” que puede ayudar a la sociedad a salir del subdesarrollo. Pues solo en la libertad y en los gobiernos democráticos la sociedad civil puede reunirse, asociarse e intervenir en la atención de los problemas públicos, que en ocasiones rebasan las capacidades institucionales, donde la respuesta la otorga el llamado tercer sector.

Tan importante es la participación de la población civil en los problemas nuevos y viejos que la sociedad genera día con día, que la política social ha engendrado una rama para estudiar a estos problemas atendidos por la sociedad civil. Conocida como la “gerencia social”, esta especialidad ayuda a estudiar y dar aportaciones para el bienestar de la sociedad. Esto se genera especialmente cuando el Estado o gobierno no cuenta con la capacidad de cumplir con los mínimos que se requieren para la atención de los conflictos y necesidades que la gente enfrenta continuamente.

Ante esta incapacidad gubernamental, aparece el tercer sector, personas que me atrevo a decir no son comunes, pues ante la sensibilidad de ver la imperante necesidad de dar respuesta a estos problemas, se organiza y conforman organizaciones de distinta índole pero con representación jurídica como puede ser

una fundación, Organización de la Sociedad Civil (OSC), colectivos, Instituciones de Asistencia Privada (IAP), Asociaciones Civiles (AC) entre otros. (Vargas González, 2012)

¿Cuáles son sus características? Según la Organización de las Naciones Unidas, una ONG es:

“Cualquier grupo no lucrativo de ciudadanos voluntarios, que está organizada a nivel local, nacional o internacional. Con tareas orientadas y dirigidas por personas con un interés común, las ONG realizan una variedad de servicios y funciones humanitarias, llevan los problemas de los ciudadanos a los Gobiernos, supervisan las políticas y alientan la participación de la comunidad. Proveen de análisis y experiencia, sirven como mecanismos de advertencia temprana y ayudan en la supervisión e implementación de acuerdos internacionales”. (CINU, 2016)

El sentimiento de pertenencia es lo que ha llevado en la historia a las personas a asociarse y ayudar, si bien las organizaciones civiles se han iniciado naturalmente por acciones filantrópicas como es el caso de las órdenes mendicantes que después de la colonización en América Latina colocaron centros de educación y salud para la asistencia de los indígenas. Misma acción repite la Iglesia Católica, por el sentido misionero que su doctrina le otorga.

Otro antecedente importante de la sociedad y tal vez uno de los más visibles es la Cruz Roja, iniciada por Henri Dunant en la batalla de Solferino entre Francia y Austria, el filántropo inicio esta organización que atendía moribundos y heridos en

las guerras, y que fue instituida durante los convenios de Ginebra en 1929 y su institucionalización formal después de la segunda guerra mundial en 1949 creando la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, que asiste y trabaja como organismo internacional con un apoyo netamente humanitario y colaborador de las Naciones Unidas.

Sin embargo, ninguno de los anteriores es retomado por la gerencia social como el primer antecedente de la organización civil organizada, la primera, por responder primero a asuntos religiosos y que como objetivo no era el de asistencia humanitaria si no como un medio en la evangelización de una organización ya constituida. (No así vista al día de hoy por personas pertenecientes a la religión que bajo ese mismo sentido “misionero” actúan por voluntad propia alguna veces asesorados por religiosos.)

Y la segunda, al ser una organización institucionalizada de carácter internacional, no es contada como una organización civil, pues también como lo describe la definición de las Naciones Unidas sobre una Organización Civil, estas deben dar respuesta a los ciudadanos llevando los problemas ante los gobiernos, algo que no realiza la Cruz Roja, además de que su fundador inició el trabajo individualmente. A pesar de esto, ambos ejemplos son claros para mostrar que yacen movimientos no dependientes de los gobiernos que atienden las necesidades sociales. (López Pacheco, 2015)

La gerencia social, retoma como el antecedente de Organización Civil Organizada la noche del 9 de noviembre de 1989, con la caída del muro de Berlín, donde ciudadanos germanos actuaron por su libre albedrío derivado de antecedentes

políticos, económicos y sociales, que derribaron el muro. Desde entonces la gerencia social toma como el antecedente fehaciente con las características que distinguen a una Organización Civil Organizada es decir acciones voluntarias, sin fines de lucro, y autogobernadas.

Sin embargo, acoto que México puede tener un antecedente claro de acción humanitaria que llevó las problemáticas sociales al gobierno, que actuó y que definió un ejemplo claro de acción de sociedad civil organizada. No hay nombres claros, pero si escenas y recuerdos en el colectivo nacional de la participación de las personas en los sismos de septiembre de 1985, donde la sociedad se organizó para dar respuesta a una problemática coyuntural que vio rebasada la capacidad de respuesta institucional. (Garavito González, 2012)

Tomando estos dos ejemplos, el del muro de Berlín y el terremoto de 1985 en México, hay una correlación en ambos casos, el actuar de la sociedad se dio por un sentimiento de empatía y moralidad de no poderse quedar en la inacción ante los eventos.

Esto es lo que ocurre con el mundo de los valores: que son componentes tan inevitables del mundo humano que resulta imposible imaginar una vida sin ellos. Y esto es lo que sucede concretamente con los valores morales. (Cortina, 1998, pág. 218).

La vida moral no solamente estriba en un sentimiento nacionalista, estas acciones que han quedado en la historia trascendieron para ser un referente en la filantropía de México y Alemania como dos naciones con mayor número de atención por

parte de la ciudadanía, características propias de la vida moral son no sólo los valores específicamente, sino también la disponibilidad de la persona para realizar distintas acciones, sean o no morales, integrándolos de una forma plenamente humana. Es decir, “la predisposición a encarnar valores de utilidad, de salud, estéticos o religiosos, organizándolos de un modo armónico” (Cortina, 1998, pág. 226)

México, culturalmente tiene esta predisposición de encarnar valores humanos que pueden provenir de la historia del país que ha forjado una sociedad solidaria, que se ejemplifica con las acciones humanitarias que desempeño la sociedad civil que vivió los estragos de los eventos sísmicos de 1985 o 2017. A la par, estas acciones se pueden concretar gracias al marco jurídico que permite la libre asociación con fines pacíficos y que el sistema democrático mexicano promueve la unión de la sociedad en estas organizaciones.

Aunque los valores sean cualidades reales de las personas, las acciones y los sistemas también lo son, a lo largo de la historia y en las diferentes culturas hemos ido descubriendo matices diversas en el contenido de cada uno de ellos, y “este descubrimiento progresivo ha abierto, la sospecha de que su valía es relativa a las distintas épocas y culturas, de donde parece concluirse que nada puede afirmarse universalmente en relación con los valores, sino que es preciso atenerse a cada una de las épocas y culturas” (Cortina, 1998, pág. 227).

La democracia promovida como cultura es un factor para motivar la participación social, ejemplo de esto es que a la par de la transición democrática del año 2000, las Organizaciones de la Sociedad Civil han tenido un auge sin precedentes. En

México la Secretaría de Desarrollo Social ha pasado a registrar alrededor de veinticinco mil Asociaciones Civiles en los últimos dieciséis años, mostrando la manera en la que la asociación ha tomado fuerza como respuesta en una nación de transición democrática. (Garavito González, 2012)

El crecimiento de estas agrupaciones comenzó a ocurrir en el año 2001, donde la entonces titular de la Secretaría de Desarrollo Social, promovió la participación de estas organizaciones en la esfera pública. En 2001 había alrededor de 8 mil Asociaciones Civiles con registro dentro de México, durante el primer semestre del año 2016, tenían registro cerca de 35 mil asociaciones según los datos que muestra el INDESOL.

La democracia efectiva donde no solo exista alternancia y democracia electoral, también la participación ciudadana dentro del marco institucional y de derecho, fortalece la democracia en México haciéndola más efectiva y participativa.

A través de su conformación las organizaciones pueden ser un referente en el actuar gubernamental, cuya participación destaca en las políticas públicas e incluso son una alternativa a las respuestas que pueda dar el gobierno. Aunque en ocasiones su actuar se ve acotado ya que los marcos jurídicos y los programas sociales se ven poco coordinados, la seguridad social no tiene nexos y esto no es poca cosa, pues en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Presupuesto de Egresos analizado en el informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2014 del CONEVAL, se tienen contemplados 233 programas federales de desarrollo social, y un presupuesto que alcanza 905,499 millones de pesos. (Yanes, 2013)

La influencia de las instituciones sociales que tienen acceso a este presupuesto, buscan sobrevivir a través del uso de estos recursos, las asociaciones civiles en México han tomado un papel importante en los espacios públicos, son motivo de consulta por las autoridades y de presión mediática para las mismas. Estas organizaciones tienen una respuesta de acción inmediata. Tienen muy concreada su labor y manera de actuar para responder a los diversos problemas, sin más que el deseo de ser fraternos (pues el valor solidaridad constituye una versión secularizada del valor fraternidad, que es el tercero de los que defendió la Revolución Francesa,) (Cortina, 1998, pág. 242) Para ello se unifican a través de normas y pensamientos morales, pues los valores, crean nuevas formas de convivencia y que formulan nuevas prácticas, mutando a nuevas asociaciones, una nueva formación de grupos políticos y civiles que persiguen fines acorde a sus principios. Estos grupos crean redes, que según Fernández Santillán, pueden ser desde regionales hasta locales. Esta extensión de redes lo concreta como Capital Social.

Es gracias al capital social que generan estas organizaciones, que su actuar se puede hacer desde dos esferas incidir u operar. Si bien las dos atienden alguna necesidad específica, la incidencia es más fácil y viable por ser menos costosa en recursos económicos, materiales y humanos. (Gómez Jáuregui, Caballero, Infante, & Cruz, 2013)

La incidencia en políticas públicas consiste en actividades confortativas y cooperativas que implican interactuar con el gobierno y otras instituciones públicas. “Las OSCs pueden proveer información, ejercer presión y buscar

persuadir al público y a los tomadores de decisiones para influir activamente en la orientación, representación y efectividad de las políticas públicas” (Tapia Alvarez, Campillo Carrete, & Cruickshank Soria, 2014)

La operación es un actuar independiente de las organizaciones, donde la acción no radica precisamente en una política pública, es dar la respuesta y atención completamente al problema por parte de la organización ante la falta de llegar a la conclusión en una política del gobierno.

Las políticas públicas, precisan en que a través de la incidencia o la operación de actores de la sociedad civil, y bajo los esquemas de gobernanza, incorporan a actores, especialmente aquellos que tienen especial interés en el tema y conocimiento del mismo.

Repetidas son las ocasiones en las que una política pública tiene fracasos, o incluso nunca resuelve el problema. Pero esto “puede ocurrir desde el inicio en el que el problema está mal planteado o mal analizado, de ahí la necesidad de escuchar a todos. Y esto incluye a las organizaciones no gubernamentales.” (Natera Peral, 2005)

Sin importar el modelo con el que se atiendan, el problema público y la política pública, debe ser el actuar perfecto entre actores como el gobierno y ciudadanía, Organizaciones Civiles y partidistas. A mayor número de actores que intervengan es una realidad que mejores serán las decisiones, los resultados y menor será la oposición que confronte a esta política pública.

Esta es la política pública, la resolución a un problema reconocido, un problema fundado y fundamentado, y esta respuesta gubernamental es un logro que hoy en día pocos gobiernos alcanzan, tan pocos que como lo dice Parsons, la sociedad civil organizada comienza a crear políticas públicas. Por eso impera la necesidad que el gobierno escuche más a la sociedad, pues el camino que se toma actualmente es actuar por cuenta propia. (García Zamora, 2007)

Este ejercicio de presentar un problema y hacerlo público lo realizó el Sacerdote mexicano, Alejandro Solalinde, quien en agosto del 2016 aseguró que, en los últimos diez años, al menos 10 mil migrantes centroamericanos habrían desaparecido en su paso por México, y denunció que en esta “tragedia” hay una enorme complicidad de las diferentes instancias gubernamentales, por lo que se explica la impunidad en la que quedan estos delitos.

Estos datos no están lejos de las organizaciones gubernamentales. Pues en noviembre del 2015, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, (CIDH) informaban la desaparición de nueve mil migrantes en los últimos cinco años.

Sin embargo, otros autores más humanistas describen los problemas sociales como los males que aquejan a las clases inferiores de los medios justos, eficaces y oportunos para que a través de su conjugación tengan una vida digna, como lo describe León XIII en la encíclica Rerum Novarum.

Las organizaciones religiosas que realizan actividades de apoyo, asistencia, asesoría y defensa de los migrantes indocumentados en la frontera norte de México han desempeñado un papel cada vez más activo en los asuntos

relativos a la atención de quienes, en su intento de cruzar o al ser deportados desde Estados Unidos, quedan abandonados en un lugar que por lo regular no es “su tierra”. Las organizaciones religiosas buscan paliar necesidades básicas que surgen del abandono, rechazo, abuso y desolación, producto de las repatriaciones y la pobreza que obliga a emigrar a familias enteras. Una primera gran cuestión de orden metodológico radica en situar al Sector No Lucrativo en el seno de tal „Tercer Sector“, como acabamos de señalar, residual a los dos anteriores sectores dominantes, el público y el capitalista. A este respecto, dos enfoques principales pugnan actualmente para dar respuestas. (Chavez & Monzon, 2001)

Capitulo III

La incidencia de la Iglesia católica en el problema público de la migración

3.1 La Doctrina Social de la Iglesia como fundamento para la atención de los problemas públicos migratorios.

Uno de los principales actores en la atención de los problemas públicos y que participan activamente en la formulación de políticas públicas, es la Iglesia Católica. A nivel mundial, el catolicismo es una de las religiones que mayor aportación tienen en la formulación de políticas públicas a través de las organizaciones, fundaciones y órdenes religiosas que están presentes en prácticamente todas las naciones del globo y que funge como observador en varias organizaciones internacionales, destacando las Naciones Unidas y la Unión Europea.

A pesar de las coyunturas políticas, económicas y sociales que vivió nuestro país y que fueron las causales para que la Iglesia ayude a los migrantes, la religión católica tiene sustentos teológicos y escriturísticos para ayudar a los migrantes donde la tradición de la Iglesia responde a los sustentos bíblicos que obligan apoyar algunos problemas públicos como son los pobres, huérfanos, enfermos, encarcelados y con especial atención a los migrantes.

Lo anterior está narrado en el libro del Génesis, capítulo 15, Éxodo en los capítulos 2, 20 y 23 y el libro del Levítico capítulo 25. Sin embargo, la referencia a los migrantes se encuentra en el término “forastero” que no tiene la misma connotación técnico legal en el nuevo y antiguo testamento. Por ejemplo, en el Antiguo Testamento, los forasteros son personas que padecieron un evento violento que los obligaba a llegar a un lugar desconocido. En el Nuevo Testamento la palabra connota algo más general. Por ejemplo “en el libro de los Hechos de los

Apóstoles, llaman “forasteros romanos” a los visitantes de Roma que llegaban a Jerusalén. En ambas partes de la Biblia, un forastero era una persona desconocida, proveniente de otro lugar. Es decir un migrante”. (Costadoat, 2000)

La etimología de forastero, les da la razón para ser usada esta palabra a los migrantes. Pues proviene del latín *foras* que quiere decir fuera. Así las escrituras muestran como los forasteros han sido atendidos y pieza clave en la Iglesia primitiva.

La biblia narra que varios forasteros han sido personajes importantes en los comienzos de la religión. “Abraham y el pueblo judío, tuvieron que migrar y abandonar sus hogares originarios para obedecer su mandato divino” (Nelia, 1993). Sin embargo, la figura de los forasteros toma una especial relevancia cuando Jesús se convierte en migrante en dos momentos cruciales en su vida.

La primera vez que fue migrante está narrada dentro del evangelio canónico de Mateo. En los relatos de la infancia de Jesús, Herodes buscó aniquilar al niño tras la visita de los magos. Este episodio, además de histórico, cumple un estricto sentido teológico, en la huida a Egipto de María y José, llegaron a una tierra desconocida, que no era la propia, y por lo tanto la familia se convirtió en migrante.

La segunda narración toma especial relevancia, pues es uno de los pocos episodios que se describen después de la resurrección. “Durante los días de Pascua, máxima fiesta de la Iglesia Católica, immortalizan la frase “quédate forastero” haciendo alusión al pasaje bíblico escrito por Lucas, donde después de

la resurrección, Jesús fue visto como extranjero y o migrante en Jerusalén”.
(Cuenca Boy, 1998)

Atender a las personas indocumentadas, toma una especial relevancia en la Iglesia, y forma un carácter de obligatoriedad cuando la figura central de la religión fue migrante. Es por lo anterior, que se han publicado varios documentos pontificios que abordan el tema. El primer Papa que emitió un escrito de carácter social fue León XIII.

León XIII es uno de los pontífices que mayor importancia tienen en la atención de los problemas públicos y referencia de varias organizaciones civiles, ya que en medio del marxismo que imperaba en Europa a mediados y finales del siglo XIX, realizó varias encíclicas, sin embargo su obra más importante fue *Rerum Novarum* donde destacaba la cuestión social como elemento básico de la dignidad humana. La revolución industrial, fue el motivo que impulsó la publicación de este escrito. “Rechazaba que la lucha de clases sea un medio de solucionar la pobreza y la opresión. También destacó su defensa de la dignidad y libertad de la persona, cuyo trabajo debía ser correspondido por un salario justo, que no estuviera sujeto, de modo exclusivo, a las leyes del mercado” (INFOVATICANA, 2013).

Con esta publicación, la Iglesia se insertaba nuevamente en los asuntos sociales, después de la pérdida de su hegemonía en los gobiernos católicos del medievo, pero ahora de una manera más institucional, y que tenían puntos específicos a tratar. En una Encíclica la Iglesia posicionaba una postura universal en los temas sociales, tomando como bandera la dignidad humana. “León XIII pensaba que el Estado, aunque no debía ser intervencionista, debía garantizar el uso adecuado

de los bienes y el auxilio de los más necesitados para lograr la paz social. *Rerum Novarum* fue la base de la Doctrina Social de la Iglesia”. (INFOVATICANA, 2013)

Esta doctrina se ha acrecentado en todo el globo. Con estos ideales, la Iglesia ha podido introducirse en temas políticos, económicos, sociales y en organismos que trabajan en la comunidad internacional como son las Naciones Unidas. Pues la Doctrina Social de la Iglesia afirma que las relaciones humanas pueden convivir en autentica amistad, solidaridad, reciprocidad y sociabilidad dentro de las actividades económicas. La doctrina sostiene que la economía es una actividad del hombre y, precisamente porque es humana, debe ser articulada e institucionalizada éticamente. (Benedicto, 2009)

A través de esta doctrina, la migración ha sido tomada por la religión para ser atendida a fin de mitigar los efectos adversos y que vulneran la vida de los migrantes. Después de la creación de *Rerum Novarum*, los obispos y los pontífices siguientes, comenzaron a trabajar en los ámbitos sociales. Destaca que la Iglesia no está en contra del sistema económico y financiero, siempre y cuando tenga a la persona como eje central de estos procesos salvaguardando su dignidad. Así de la Doctrina Social de la Iglesia “deriva el principio que orienta toda actividad humana: el hombre es el sujeto, principio y fin de toda la actividad política, económica y social”. (Juan, 1961)

Es por lo anterior, que la Iglesia Católica tiene interés en aquellas situaciones que no cumplan con estos mínimos a la dignidad humana (desde la perspectiva que ha establecido la religión). En América Latina, los obispos han trabajado en este

tema, considerando los retos que enfrenta el continente como son la desigualdad, la pobreza y la violencia. Estas tres últimas como causantes de migración.

En una de las reuniones más importantes y recientes que ha tenido la Conferencia del Episcopado Latinoamericano (CELAM) en el año 2007 en Brasil, emitieron el documento de "Aparecida" sobre el cual "se han alineado directrices episcopales en el continente, que busca atender las necesidades en la región y que cuenta con el aval del entonces Papa Benedicto XVI" (Castellaro, 2016).

Esta reunión ha marcado un parte aguas en la doctrina social de la Iglesia en el continente, pues con el resolutive de la misma, la Iglesia y sus organizaciones civiles replantearon su labor en temas que consideran problemas estructurales que se han acentuado en distintos puntos de la región, como es la migración, la economía y la debilidad institucional en algunos gobiernos. Estos factores se narran en el documento de Aparecida que: "al analizar más afondo la situación, descubrimos que esta pobreza no es una etapa causal, sino el producto de situaciones y estructuras económicas, sociales y políticas, aunque haya otras causas de la miseria." (Conferencia del Episcopado Latinoamericano, 1979)

Varios de los problemas que aquejan a la región son analizados desde su inicio. En el caso de la migración, si bien esta surge por la violencia y el desempleo, esta reunión establece a la pobreza como la causal de este problema en los latinoamericanos. Elementalmente resaltan los conflictos de esta problemática, como es realizar acciones con fines meramente comerciales, con políticas del mercado y que no atiendan a la persona humana. Detalla que las causas del crecimiento de la pobreza y la exclusión, es ver a los excluidos no solamente

como “explotados” sino “sobrantes” y “desechables” (Conferencia General del Episcopado Latinoamericano y del Caribe , 2007) es decir, ver como objetos y no sujetos a las personas y vulnerar su dignidad humana.

Esta idea, ya había sido considerada años atrás. Juan Pablo II indica que “en la pobreza se encuentran en muchos casos su origen y causas en mecanismos que, por encontrarse impregnadas no de un auténtico humanismo, sino de materialismo, producen a nivel internacional, ricos más ricos a costa de pobres cada vez más pobres”. (Juan Pablo II, 1979) La idea fue concretada en el documento “Erga Migrantes Caritas Christi” (La caridad de Cristo hacia los emigrantes) Por esto la Iglesia comienza a trabajar con los migrantes no solo en su caminar, o en la búsqueda de su destino, también en sus necesidades elementales.

Al contrario de lo que coloquialmente se piensa, la religión no se queda exclusivamente en dar ayuda humanitaria y asistencia social. “Su labor se ha transferido a buscar que las personas no se tengan que ver en la necesidad de migrar, lo que llaman “derecho a no migrar”. (Piedrhita, 2006)

Si bien, anteriormente habíamos mencionado que algunas corrientes han buscado que la migración sea vista como un derecho, la Iglesia busca que también sea un derecho el no migrar, pues afirman que “los derechos humanos, son violados no solo por el terrorismo, la represión, los asesinatos, sino también por la existencia de condiciones de extrema pobreza y de estructuras económicas injustas que

originan grandes desigualdades”. (Conferencia General del Episcopado Latinoamericano Santo Domingo, 1992)

Cuando la religión defiende el derecho de “no migrar” hace referencia a atender la desigualdad y las brechas económicas que movilizan flujos de personas, la violación de derechos humanos y la violencia como hechos que movilizan a las personas de su lugar de origen.

México que tiene una población predominantemente católica, ha tenido que ser atendido por ordenamientos episcopales locales y globales extendidos por el Vaticano, sin embargo, a pesar de que la postura de la Religión Católica es firme en algunos temas, los procesos históricos en México han modificado la actuación de la Iglesia en México.

3.2 Proceso de secularización en México y de la institucionalización de las actividades sociales de la Iglesia Católica.

En México la participación de la Iglesia Católica en los problemas sociales nos podría remontar a los primeros años de la Colonia, con el establecimiento de hospitales y servicios de educación. Desde entonces, la religión católica, especialmente la conformada por órdenes monásticas y religiosas, han tenido un trabajo importante en la atención de población vulnerable.

Sin embargo, no siempre ha participado de manera abierta la Iglesia Católica en México con plena libertad y bajo un marco legal regulatorio.

Hablar del Estado Laico en México, es hablar necesariamente de un proceso histórico que ha vivido nuestro país, es un proceso que implica factores políticos,

económicos, sociales y religiosos, que en su conjunto siguen marcando el rumbo en el tema Iglesia-Estado.

No siempre México ha sido laico, pero tampoco ha sido una nación confesional. “El proceso de secularización del Estado consiste en el distanciamiento político entre los poderes y objetivos de las autoridades civiles y eclesiásticas, es decir su laicización”. (Vease Karel, 1994)

El Estado Laico es aquella organización política que no establece una religión oficial, En este sentido, el Estado Laico es el opuesto del Estado Confesional, que establece una determinada religión como religión oficial. (Adame Goddard, 2006)

Para hablar de laicidad nos tenemos que remontar al año de 1871, cuyo término se utiliza por vez primera en Francia para nombrar a la educación que debía ser ajena a cualquier instrucción religiosa. Claro que en este caso hablamos de educación laica, “sin embargo es el término “laico” quiere emular libertad, para hablar de autodeterminación y libre de una u otra injerencia, pues existe una raíz etimológica donde se refiere que la palabra laicidad, proviene de “laos” cuyo significado evoca la unidad de una población, considerada como un todo indivisible”. (Peña Ruiz, 2002)

La búsqueda de la laicidad, surge a través del protestantismo impulsado por Martín Lutero en el siglo XVI que genera una ruptura en la hegemonía que tenía la Iglesia Católica en Occidente perdiendo el control total de las decisiones público-gubernamentales. Es así que la relación Iglesia-Estado posee una historia que adquiere una nueva dinámica en el siglo XIX. En Europa el humanismo que

imperó en la Ilustración y que se acentó después de la Revolución Francesa dio las primeras separaciones de la Iglesia y el Estado donde la Iglesia católica perdió su control político y económico en varias naciones del mismo continente.

A mediados del mismo siglo, la separación de la Iglesia-Estado ocurre en México, con la creación de la “Ley sobre Derechos y Obvenciones Parroquiales” mejor conocida como “Ley Iglesias” escrita por José María Iglesias (Ministro de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública) y que fuese presentada durante el gobierno de Ignacio Comonfort. (Hernández Ornelas, 2011) y que se completó con la Constitución de 1857.

Esta ley suprimía el cobro de los derechos parroquiales, es decir prohibía el cobro de las obvenciones parroquiales a clases pobres, y regulaba los cobros como el diezmo y los sacramentos, así como el control de los panteones dejaba de ser administrados por la iglesia católica y pasaban a ser administrados por el Estado.

Si bien la Ley Iglesias causó tensión entre los grupos conservadores y liberales, clero y gobierno, “la contemplación de esta ley en la Constitución Federal de 1857, inició una guerra interna en el país de tres años conocida como “Guerra de Reforma” (Hernández Ornelas, 2011). México se constituyó en 1857 como un Estado Laico, la religión perdió su papel protagónico en la política, no así su rol en la sociedad.

Después de la separación del territorio norte de México en 1848, un viaje dentro del mismo territorio mexicano a Texas, California o Santa Fe, se convertía en un problema para familias que quedaron entre dos naciones. La religión ayudó al

rencuentro de estas familias, los sacerdotes que por su carácter clerical tenían mayor movilidad en la zona, comenzaron a comunicar a las familias e incluso funcionaron como puente para encuentros entre las familias.

Ya en el siglo XX, después de la Revolución Mexicana, la promulgación de la Constitución del 5 de febrero de 1917, reconsideró a México como un Estado Laico, pues el artículo 130 de la Constitución estableció el principio de la separación del Estado y las iglesias. Este artículo norma que las iglesias y demás agrupaciones religiosas se sujetarán a la ley y le corresponde exclusivamente al Congreso de la Unión legislar en materia de culto público, iglesias y agrupaciones religiosas.

Además, las fracciones del mismo artículo obligan que conforme a una ley reglamentaria las Asociaciones y Grupos Religiosos estén registrados, al igual que limita la participación de los ministros de culto en asuntos políticos, incluyendo los puestos de elección popular. (Garma Navarro, 1999)

La Iglesia buscó hacer frente a esta nueva ley que le imposibilitaba a participar en la vida política del país. En 1923 la tensión se incrementó como resultado de la expulsión del nuncio apostólico y de la suspensión de la construcción de un monumento religioso en Guanajuato.

La crisis se agravó al llegar Calles a la presidencia, las corrientes anticlericales en el gobierno limitaron el número de sacerdotes en varios estados, por ejemplo “el gobierno de Tabasco exigió, incluso, que los pocos sacerdotes que podían ejercer su ministerio necesitaban contraer matrimonio”. (Meyer, 2008)

Las tensiones se extendieron cerca de cinco años, dejando miles de muertos, la expulsión del alto clero del país, el cierre de los templos, conventos y de todo culto religioso.

Portes Gil, en su calidad de presidente provisional, reanudó los contactos con los representantes de la iglesia católica en 1929 con la intervención del embajador norteamericano Dwight Morrow. Finalmente, “el domingo 30 de junio de 1929 se reabrieron formalmente al culto las iglesias. Sin embargo, habría de pasar aún una década, antes de que la violencia por motivos religiosos desapareciera por completo.” (Meyer, 2008)

La presión social e internacional para buscar una resolución al conflicto, es algo poco documentado pero que permeó fuertemente al interior del gobierno. Usualmente se habla del apoyo estadounidense y la presión a Calles para pacificar el conflicto. Sin embargo, las necesidades y carencias sociales fueron un factor determinante. A la par del cierre de los templos y los conventos, incluyeron la mayoría de la clausura de los centros religiosos, que abarcaban hospitales, orfanatos, escuelas, dispensarios médicos y centros de atención a indigentes.

La atención que se dejó de brindar por alrededor de tres años afectó especialmente a las clases más bajas, aumentando la mortandad y precariedad en poblados esencialmente muy poco o nada urbanizados, donde las misiones de ordenes mendicantes hacían su labor en las sierras del país, y que “con el cierre de sus centros de trabajo, su labor disminuyó a porcentajes elevados bajo la amenaza de que si ejercían su trabajo les costaba la vida”. (Garma Navarro, 1999)

La guerra y el cierre de estos centros, como en todos los episodios sociales bélicos, movilizaron personas que huían de la violencia. Algunos migraron a Estados Unidos acompañando a los obispos mexicanos que se refugiaron en ese país. La movilidad de personas en este lapso de tiempo tuvo como eje central las tensiones de la Iglesia y el Gobierno Mexicano.

La iglesia atendió a los migrantes mexicanos desde Estados Unidos. Este es un antecedente fehaciente de la atención de la religión a los migrantes, sin embargo, esta atención era meramente espiritual, pues “ante la imposibilidad de poder suministrar los sacramentos en México, los feligreses que emigraron a Estados Unidos, encontraron en los sacerdotes mexicanos que compartían la misma lengua, la solución a sus necesidades éticas y confesionales”. (Odgers Ortíz, 2008)

Los años posteriores al fin de la guerra, se iniciaron agrupaciones políticas que buscaron actuar dentro del marco de la ley, destaca el Partido Católico que tenía opciones de triunfo en la zona del Bajío, especialmente Guanajuato y Colima, zonas donde la guerra cristera tuvo sus batallas más importantes. Sin embargo estos grupos perecieron.

Aunque México se constituye como un Estado Laico, ideal que persigue esta denominación es que un Estado tenga libertad religiosa, como garantía de derecho humano y que permita a las personas creer y practicar libremente cualquier religión. La libertad religiosa es la libertad de todo ser humano de relacionarse con Dios. Lógicamente requiere del previo reconocimiento de la

existencia de Dios. “Este reconocimiento es un acto intelectual en el cual la inteligencia asiente al hecho de la existencia de Dios”. (Adame Goddard, 2006)

Este mismo derecho, permite a quienes profesan una religión, participar libremente de sus actividades, esto incluye la participación en la atención a los problemas públicos.

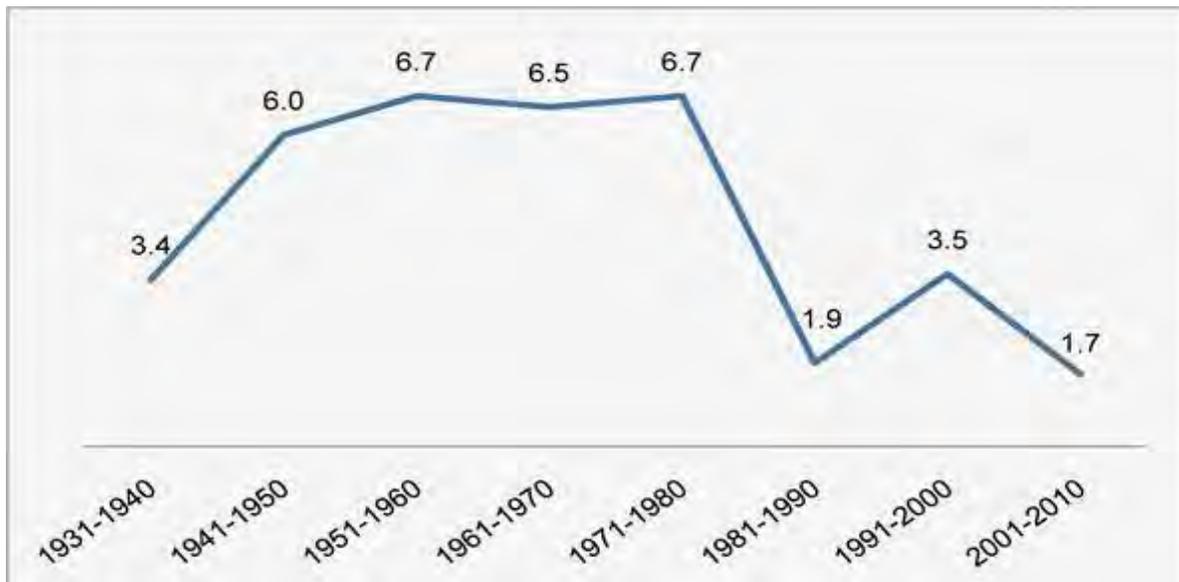
3.3 La participación de la religión católica en el problema público migratorio mediante la coyuntura del siglo XX.

La relación entre la Iglesia y el Estado se mantuvo con reservas prácticamente todo el resto del siglo XX, donde el anticlericalismo post revolucionario dominaba en la Iglesia y el Estado. Sin embargo, el paradigma cambio con la primera visita papal a México en el año de 1979.

En los inicios de los años ochenta, las condiciones socioeconómicas en México entraron en una crisis derivado del mal aprovechamiento de los excedentes económicos que el milagro mexicano dejó después de la Segunda Guerra Mundial. El aspecto económico fue determinante para marcar los años posteriores. Los modelos económicos comenzaron a mostrar su fracaso y así con la internacionalización y liberación del sector financiero, “habían crecido los márgenes de crecimiento de la economía mexicana, cada vez había una recuperación más rápida, pero también más rápido y más profundas han sido las crisis de la economía” (López Villafañe, 2001).

A partir de estos años, los primeros efectos de la debilidad económica se comenzaron a notar en el decrecimiento financiero que tuvo México, el Producto

Interno Bruto (PIB) fue el indicador más notable de la crisis que permearía en la sociedad mexicana. La reducción en el PIB fue de -4% es decir, presentó una baja de 15% con respecto a los años del milagro mexicano, como se puede notar en la tabla siguiente:



Fuente: INEGI. "México en el siglo XX" (Panorama estadístico), 2000 Panorama estadístico 2011.

El efecto secundario, pero que afectó directamente en esta crisis, fue el aumento acelerado en el desempleo. El cierre de empresas nacionales que operaban con mano de obra poco calificada fue una de las causas que propiciaron este problema social.

"A la par de este problema de desempleo en México, los programas de empleo temporal en Estados Unidos finalizaron, el programa bracero o bracero ferroviario habían concluido, y los programas para migrantes eran mínimos, por lo que a partir de este episodio, migrar a Estados Unidos, era motivo de migración ilegal". (Odgers Ortiz, 2008)

El gobierno mexicano buscó impulsar políticas públicas que apoyaran a la economía, y al mismo tiempo calmaran la situación social y política en el país. Las elecciones de 1988 habían sido una de las más complicadas históricamente. Los candidatos de partido de oposición, por primera vez se unieron en manifestaciones nacionales que llamaban a la desobediencia civil pacífica. En algunos estados de la república, buscaron desconocer dichas elecciones.

La crisis social se acentuaba con huelgas de hambre por ex candidatos a la presidencia de la república, la exigencia de Estados Unidos por el aumento en el volumen de la migración ilegal y la falta de empleos en México. “Así mismo, la Iglesia Católica tomaba fuerza con las visitas papales de Juan Pablo II a diversos estados y estratos sociales”. (Odgers Ortíz, 2008)

El gobierno llevó a cabo varias estrategias para mitigar estas problemáticas, reconoció los triunfos electorales de partidos de oposición en Baja California y algunos municipios del Norte y Bajío. Inició la planeación del primer tratado del libre comercio con Estados Unidos y Canadá que se haría realidad en 1994. Y finalmente, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, convino que se debían restablecer las relaciones entre el Vaticano y el gobierno mexicano, a la par de crear la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público.

Para que el restablecimiento de las relaciones entre el Vaticano y México se dieran, se suscitaron eventos internacionales como fue la caída del socialismo en Europa del Este, y al interior del país, además de las visitas papales, Soledad Loaeza asegura que la “Iglesia tomó fuerza en México para atreverse a participar en la política”, así se demostró con el apoyo de la religión especialmente a la

oposición en Chihuahua al Partido Acción Nacional, y en el sur a organizaciones de izquierda durante los años 80". (Demerá, 2007)

Durante su campaña presidencial, Carlos Salinas de Gortari realizó comentarios sobre abrir camino a una postura más flexible hacia las religiones, claro es que se refería con mayor especificidad a la religión católica. "A su toma de protesta fueron invitados los cardenales de México y Guadalajara, así como rectores de universidades privadas católicas, lo que sentó un precedente en las relaciones que tenía el gobierno mexicano con la Iglesia Católica". (Ayón R, 2006)

El encuentro gobierno-Vaticano se realizó a través de un comunicado en conjunto entre la Secretaría de Relaciones Exteriores en México y la Secretaría del Estado Vaticano, donde ambas naciones informaron el establecimiento de relaciones diplomáticas el 21 de septiembre del año 1992. "A pesar de que históricamente este acto parece ser un hecho generoso del gobierno mexicano, el cerco jurídico que tenía la Iglesia en el país se vería superado por las modificaciones que el mismo Vaticano le solicitaba al gobierno mexicano." (Miranda, 2007)

Roberto Blancarte asegura que las negociaciones para abrir estas relaciones, se dieron de manera extraoficial en el gobierno de Miguel de la Madrid, y se sustentaba en que algunas leyes fueron modificadas a su planteamiento original, como lo fue el 343 del Código Federal Electoral, que "proponía sanciones a los ministros de culto que indujeran el voto de los ciudadanos por un partido en singular. Sin embargo, este artículo no fue redactado de esa manera por considerarlo poco moderno, pues vulneraba a los ciudadanos". (Odgers Ortíz, 2008)

En el diario oficial de la Federación el 15 de julio de 1992, se les otorgaba a las iglesias el reconocimiento jurídico, que dentro del mismo marco normativo las obligaba a tener un registro en la Secretaría de Hacienda, y así mismo, todos los ministros de culto (diáconos, sacerdotes y obispos) se veían beneficiados obteniendo derecho a voto.

Sin embargo esta bonanza duraría poco, pues meses después, en 1993, sería asesinado el Cardenal Posadas Ocampo, lo que causó una reacción defensiva por parte de la Iglesia en México y el Vaticano. El asesinato del Cardenal Posadas Ocampo es un parte aguas en la historia del México moderno. Llama la atención la defensiva que tomó la Iglesia, pues no tenían el atrevimiento para salir agresivamente a pedir justicia, solicitar explicaciones al gobierno o hacerse latente en los medios de comunicación.

La Iglesia Católica mexicana, tomó fuerza después de la entrada en vigor de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, pues antes de ella, los ministros de culto católicos se veían imposibilitados por no estar bajo un marco regulatorio claro. Sus actos eran juzgados a consideración de los jueces. La ley citada no era preventiva, pero la iglesia en México la tomó como permisiva.

Amparados por el Vaticano, reconocido ahora como un gobierno con el que México tenía relaciones, el capital social con el que contaba la Iglesia no fue desaprovechado. Poco a poco la Iglesia Católica se ha introducido con fuerza y presencia en los debates públicos de los últimos 15 años. (González Torres, 2004)

Con esta apertura, la religión ha trabajado con la sociedad de manera cercana, su trabajo se ha visto más en la calle a través de organizaciones de índole religiosa católica, la Iglesia tiene permanencia en los debates actuales. Desde asociaciones civiles dirigidas por párrocos en comunidades rurales, hasta asociaciones como la Unión de Padres de Familia, Los Caballeros de Colón, El Consejo Nacional de Estudiantes, o la Unión de Voluntades, son organizaciones no gubernamentales con un peso importante por contar dentro de sus filas empresarios como Lorenzo Servijet, rectores de las universidades Anáhuac e Iberoamericana, y un número considerable de miembros en toda la República Mexicana, hace que los intereses de la Iglesia sean escuchados en los temas sociales actuales

Estas organizaciones “atienden principalmente a enfermos, personas de la tercera edad, estudiantes, jóvenes con problemas de adicciones y migrantes. Estos últimos son los segundos más atendidos por la Iglesia en México según estimaciones de la Conferencia del Episcopado Mexicano”. (Barranco, 1994)

La Iglesia había perdido su liderazgo durante todo el resto del siglo XX, después de la guerra cristera, la iglesia tenía poco margen de acción, y tampoco tenía el verdadero atrevimiento para involucrarse en la vida pública. La fuerza que le dotó la ley y la cercanía con Roma, no fue desaprovechada, la Iglesia se dejó acompañar con la población asistiéndole como históricamente lo había hecho, pero ahora de manera institucional y pública. (Malik, 2007)

El aumento en el volumen de la migración, el peligro que sufrían las personas en el trayecto, y el abandono en los hogares, fue el problema que la religión hizo propio para dirigir su acción pastoral. Los documentos pontificios que desde el

siglo XIX se habían publicado, y las exhortaciones pastorales sobre la migración, en conjunto con el capital organizacional que logró conjuntar, le dio a la Iglesia Católica mexicana un punto donde canalizó su acción con la sociedad civil organizada.

Las universidades católicas colaboraron con las investigaciones propias de la migración y los institutos católicos creados por empresarios financiaron la ayuda social, creando casas para migrantes y organizaciones civiles en conjunto con párrocos cuyos templos están ubicados en los lugares de tránsito de las y los migrantes y que históricamente tienen contacto con esta población.

Así la coyuntura económica y social del país fue aprovechada por la Iglesia para trabajar dentro de un marco legal atendiendo a los migrantes, pues las mismas condiciones socioeconómicas de México, necesitaron atención en algunos sectores vulnerables del país.

La Iglesia y el Estado dejaron de disputarse la soberanía y la legitimidad del pueblo para cooperar con beneficios mutuos. La migración es uno de los más claros ejemplos. La Iglesia, debilitada ante la secularización cultural de la sociedad, se apoyó muchas veces en el poder público para fortalecer su agenda y a la par cooperar con la agenda social que el Estado no puede completar, como es (Aguilar, 1992) el paso de los migrantes indocumentados por territorio mexicano, atendiéndolos en zonas donde la acción del gobierno se ve superada por la violencia y el narcotráfico, por eso la clase política, por convicción y pragmatismo, reconoce a la Iglesia como instrumento de mediación social.

La religión católica en México, a través de la migración y las coyunturas que pasaron en finales del siglo XX, le dieron la pauta para convertirse en uno de los actores principales en trabajar con migrantes. Así cuando la migración se volvió en un asunto de problema público y fue insertado en la agenda del gobierno, la Iglesia Católica mediante asociaciones civiles y órdenes religiosas, fueron consideradas como actores de análisis y conocimiento de este tema. Incluso, la misma religión, impulsó el problema a llevarlo a la agenda pública gubernamental, mismo hecho que puso a la religión como principal actor para atender este problema público.

Conclusiones

A razón de conocer la importancia que tienen las políticas públicas en el ámbito social, estas se han vuelto una herramienta indispensable para el correcto ejercicio de la administración pública. La capacidad de las organizaciones en este sector para ejercer su labor de manera incluyente, oportuna y con legitimidad, se ha podido dar gracias a las políticas públicas.

La política pública ha aparecido recientemente como la respuesta del gobierno con la ciudadanía y el puente entre la sociedad civil organizada, especialistas, academia y empresarios para atender un tema en común. Por esto, el estudio de las políticas públicas es un tema de estudio reciente y creciente que constantemente muestra bondades para el ejercicio público y, que analizarlas desde el fondo y en su estructura ayuda mucho a comprender los problemas sociales y especialmente adecuarlos para darles solución.

Por lo anterior, el estudio de las políticas públicas se ha especializado para dar resoluciones concretas a los problemas públicos a través de marcos conceptuales preestablecidos.

Uno de los problemas sociales que han aquejado a la República Mexicana, ha sido la migración. Nuestro país, como se explicó con anterioridad es una nación expulsora, receptora y de tránsito de migrantes, lo que conlleva varios problemas políticos, económicos y de seguridad nacional e internacional.

Sin embargo, uno de los problemas principales que conlleva la migración es la violación de los derechos humanos de los mismos migrantes. El camino que

cruzan los migrantes en el trayecto del territorio nacional, es un riesgo latente para las personas migrantes, por esto, la atención de los migrantes y su protección ha sido un tema que la sociedad civil logró colocar en la agenda pública y con ello llevar a su problematización para constituir políticas públicas que atiendan este problema.

Al inicio del presente trabajo, se planteó la hipótesis de que la migración en México ha sido atendida principalmente por la sociedad civil organizada. Si bien esta hipótesis es verídica, su labor principal que han desempeñado las organizaciones civiles ha sido a través de generar incidencia en el tema, colocando esta problemática en la agenda pública.

Así mismo, la hipótesis inicial, planteaba que la Iglesia Católica tiene especial participación en la atención de los migrantes por medio de la sociedad civil organizada. Esto se fue construyendo como realidad gracias al trabajo que algunas órdenes religiosas y párrocos de comunidades rurales, desarrollaron a mediados del siglo pasado ofreciendo atención humanitaria.

El proceso de atención a la migración en México por parte de la Sociedad Civil de corte religioso, inició con el magisterio de Roma a través de documentos que se fundamentaban en la teología. Fue *Rerum Novarum* la encíclica que abrió el primer camino con el Papa León XIII donde insta a los religiosos involucrarse en temas sociales a través de la Doctrina Social. Para 1952 el Papa Pio XII publicó el escrito "Exsul Familia" donde a través de la denominación del mandato de salvación universal por parte de la Iglesia, el Papa Pio XII busca que se haga una atención más organizada a los migrantes. La movilidad de personas que dejaba la

Segunda Guerra Mundial, fue la causa por la que la Iglesia Católica buscó atender a los migrantes a nivel global.

En México, estos documentos fueron bien recibidos, sin embargo su labor se veía acotada por las restricciones políticas que el gobierno mexicano tenía sobre la religión. A la par del documento publicado por Pio XII, el programa bracero tenía su momento de declive, los trabajadores que fueron contratados por este programa, abandonaban sus lugares establecidos de trabajo, para vivir de manera ilegal en Estados Unidos. En este contexto el papel de la religión fue trabajar con las familias de las personas que estaban en el país del norte.

La coyuntura política y social de la segunda mitad del siglo pasado, nos ayuda a entender porque la Iglesia en conjunto con la sociedad civil, trabajaron para y con los migrantes. El ímpetu internacional que dejó el Concilio Vaticano II, fue el aliciente para que la religión se involucrara con mayor fuerza en los temas sociales, a la par en Norteamérica el fin del programa bracero, originó aumento de migrantes ilegales mexicanos.

La atención a los migrantes en México finalmente se vio fortalecida por dos instituciones, ambas piezas clave. Primero por el gobierno mexicano, que permitió la acción de la sociedad civil en nombre de la Iglesia, y segundo, tal vez más relevante, con la publicación del documento papal, "Pastoralis Migratorum Cura" fruto del Concilio Vaticano y que en 1969, buscaba atender la movilidad humana indocumentada y que llegó a crear en 1979 la Comisión Pontificia para la pastoral

de emigrantes. Esta fue creada el 19 de marzo de 1970³, después se convertiría en “Pastor Bonus”

Si consideramos que en la religión católica, los documentos pontificios se consideran de “atención obligatoria” estas encíclicas permitieron a la Iglesia Católica en México actuar con permiso de Roma en los problemas sociales, en el caso concreto de la migración.

El capital social fue el pilar que ayudó a la religión a iniciar su apoyo a los migrantes, los eventos políticos y sociales convirtieron a la Iglesia Católica como uno de los actores principales que ayudaron a colocar el tema migratorio en la agenda pública.

Para poner la migración en la agenda pública, el papel de las organizaciones civiles auspiciadas por párrocos, fueron parcialmente colocando a la migración en la agenda pública. Fue hasta principios de los años 90 cuando el gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari diseñó una de las políticas públicas para migrantes más importantes en México. El programa 3X1 para migrantes.

La conformación de este programa se realizó con la aportación de opiniones de la sociedad civil que en su mayoría, tenían trabajo previo en conjunto con la religión católica.

El aumento en el volumen de la migración, ha aumentado la participación de la sociedad civil organizada que continuamente son subsidiadas por la Iglesia

³El 19 de Marzo la Iglesia Católica celebra a San José. Figura relevante en la religión por ser bíblicamente considerado el padre de Jesús. San José es considerado Patrono de los Migrantes, por ello "*Pastoralis Migratorum Cura*" fue publicada en esa fecha y tomo un lugar importante en el marco de acción de la comunidad católica.

Católica. Si bien, los recursos no son suficientes para poder operar y realizar programas en pro de los migrantes, su conocimiento y experiencia ha sido apoyado para participar en foros de opinión y espacios de análisis para estudiar a los migrantes y formular políticas públicas.

Así, el papel que ha desempeñado la sociedad civil organizada con migrantes, ha consistido en colocar el tema como problema público en las correspondientes agendas públicas, esto es una manera de incidir en políticas públicas para migrantes.

La obligatoriedad de atender a los migrantes por razones escriturísticas y teologales, volvió al sector religioso de México en expertos en la materia migratoria. Las personas que colaboraron en casas para migrantes y los centros de cofradías de órdenes religiosas, se transformaron en asesores y consultores del gobierno federal y posteriormente municipal para establecer programas migratorios y políticas públicas para migrantes.

El gobierno mexicano, ha tenido pocas atenciones para con los migrantes. Las políticas que se han ejercido recientemente son de contención en el sur de país, pero de olvido en el trayecto en el territorio nacional. Por ello, el papel que la sociedad civil tiene para con los migrantes es de suma importancia. Son las coyunturas políticas y sociales que proyectan nuevamente la migración en los debates públicos, como lo ha sido la reciente llegada del presidente Donald Trump al gobierno de Estados Unidos, sin embargo la mayor parte del tiempo, las y los migrantes están poco atendidos por el Gobierno Federal.

De lo anterior, es importante que la sociedad civil organizada que históricamente y por diversos factores hayan atendido a los migrantes, lo continúen haciendo en pro de las personas que migran y se desplazan de sus lugares de origen. Para ello, es necesario generar mayores estudios y concientización a la población para erradicar estigmas hacía las personas migrantes, lo que incluye a la misma Universidad Nacional Autónoma de México, difundiendo la correcta y correspondiente información para que cada vez se acerquen más actores a la atención del problema público de la migración y sea solucionado con políticas públicas.

Referencias

- Adame Goddard, J. (2006). "Estado Laico y Libertad Religiosa". Obtenido de Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM: <https://scielo.conicyt.cl/pdf/tv/v49n4/art12.pdf>
- Aguilar, V. (1992). *El Estudio de las Políticas Públicas*. Distrito Federal: Miguel Angel Porrúa.
- Álvarez Cantalapiedra, S. (2001). *El debate de las necesidades en la era de la globalización: un análisis del patrón de consumo alimentario español en los últimos veinticinco años*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Aranguren Gonzalo, L. (2005). La participación ciudadana: posibilidades y retos. *Aposta Vol (22)*, 1-23.
- Ayón R, D. (2006). La política mexicana y la movilización e los migrantes mexicanos en Estados Unidos. En S. d. Exteriores, *Relaciones Estado-Diaspora: la perspectiva de America Latina y el Caribe* (págs. 113-144). México: Porrúa.
- Barranco, B. (1994). Combates y rupturas en el episcopado mexicano. *Este País, Vol 38(3)*, 10-12.
- Benedicto, X. (2009). Caritas in Veritate. *Carta encíclica sobre el Desarrollo Humano Integral en la Caridad y la Verdad*, (pág. 36). Ciudad del Vaticano.
- Cañon Ayala , L., & Sastre Garcia, M. (2007). Políticas Redistributivas y Desigualdad. *Política Económica en España*, 117-138.
- Carrasco Gonzalez, G. (2013). La migración centroamericana en su transito por México hacia los Estados Unidos. *Alegatos. Revista Juridica de la Universidad Autonoma Metropolitana*, 83, 169-194.
- Casillas R, R. (2008). Las rutas de los centroamericanos por México, un ejercicio de caracterización, actores principales y complejidades. *Migración y desarrollo (10)*, 157-174.
- Casillas R., R. (2012). Construcción del dato oficial y realidad institucional: disminución del flujo indocumentado en los registros de INM. *Migración y Desarrollo, Vol 19*, 33-60.
- Castellaro, M. I. (2016). Clemente Romano, sembrador de fraternidad en la Carta a los Corintios. *Veritas Vol 34*, 211-228.
- Chavez, R., & Monzon, J. L. (2001). Economía social y sector no lucrativo: actualidad científica y perspectivas. *Revista de economía pública, social y cooperativa*.(37), 7-33.
- Chile, Ministerio del Exterior. (2009). *Guia Metodologia para la Formulación de Políticas Públicas Regionales*. Santiago Chile: Grafica Metropolitana.
- CINU. (29 de mayo de 2016). *¿Que es una ONG?* Obtenido de Centro de Información de las Naciones Unidas para México, Cuba y República Dominicana : <http://www.cinu.mx/ongs/index/>
- Conferencia del Episcopado Latinoamericano. (1979). Carta del Santo Padre a los Obispos Diocesanos. *Documento de Puebla III Conferencia General del Episcopado Latinoamericano* (pág. 32). Puebla: Biblioteca Electronica Cristiana .

- Conferencia General del Episcopado Latinoamericano Santo Domingo. (1992). *Santo Domingo: conclusiones : IV Conferencia General del Episcopado Latinoamericano*. Santafé de Bogotá: San Pablo.
- Conferencia General del Episcopado Latinoamericano y del Caribe . (2007). Documento Conclsvio . *Documento Conclsvio Aparecida* (pág. 65). Aparacida Brasil: CELAM.
- Cortina, A. (1998). *Ciudadanos del Mundo, hacía una teoría de la ciudadanía* . España: Alianza Editorial.
- Costadoat, J. (2000). De la Sagrada Familia a la Familia Humana. *Mensaje*, 18-19.
- Cuenca Boy, F. (1998). Utilización pragmática del Derecho romano en dos memoriales indianos del siglo XVII sobre el protector de indios. *Revista de estudios histórico-jurídicos. Revista de Estudios Historico-Juridicos*, 107-142.
- Cypher, J. M., & Raúl., D. W. (2007). El modelo de exportación de fuerza de trabajo barata en México. *Economía UNAM*, 12(39).
- D'Aubeterre Buznego, M. E. (2012). Empezar de nuevo: migración femenina a Estados Unidos. Retornos y reinserción en la Sierra Norte de Puebla, México. *Norteamérica*, 7(1), 149-180.
- Dante, C. (2015). *Estrategia de Incidencia en Políticas Públicas para las Cooperativas de America Latina*. Sta Cruz de la Sierra Bolivia : Consejo de Administración de America Latina.
- Demerá, J. D. (2007). Ciudad, migración y religión. Etnografía de los recursos identitarios y de la religiosidad del desplazado en Altos de Cazuca. *Theologica Xaveriana*, Vol 57 (162), 303-319.
- Escobar L, A. (2004). Participación ciudadana y politicas públicas: Una problematización acerca de la relación Estado y Sociedad Civil en America Latina en la última década. *Revista Austral de Ciencias Sociales*, Vol 8, 97-108.
- Escobedo, R. J. (2014). *Políticas Públicas. Un estudio de casos*. Distrito Federal: Plaza y Valdez.
- Francisco, A., & Gustavo, C. M. (2010). *Grndes Problemas de México. Migraciones Internacionales*. México: Colegio de México.
- Garavito González, L. (2012). La movilización social por el agua en la Cuenca de México. Una perspectiva desde las organizaciones sociales. *Territorios*.
- García Zamora, R. (2007). El programa Tres por Uno de remesas colectivas en México: Lecciones y desafíos. *Migraciones internacionales*, Vol IV(1), 165-172.
- Garma Navarro, C. (1999). La situación legal de las minorías religiosas en México: Balance actual, problemas y conflictos. *Alteridades*, 9(18).
- Gaspar Olvera, S. (2012). Migración México-Estados Unidos en cifras (1990-2011). *Migración y Desarrollo*, Vol 10(18), 101-138.
- Gil Araujo, S., & Perdone, C. (OPI-Ministerio de Trabajo e Inmigración). Maternidades transnacionales entre América Latina y el Estado español. El impacto de las políticas

- migratorias en las estrategias de reagrupación familia. En S. Parella, & L. Cavalcanti, *Nuevos retos del transnacionalismo en el estudio de las migraciones*. (págs. 149-176). Madrid.
- Gómez Jáuregui, J., Caballero, M., Infante, C., & Cruz, R. (2013). Contexto de las organizaciones civiles, centroamericanas en la atención al SIDA en poblaciones móviles. *Salud Pública en México*, 55, S15-S22.
- González Torres, Y. (2004). *La modernidad religiosa: Europa Latina y América Latina en perspectiva comparada*. México: FCE.
- Hernández Ornelas, M. (2011). La Política Liberal y las obenciones parroquiales en el obispado de Michoacan, 1821-1860. *Hispania Sacra*, 681-706.
- Icaza Palacios, S. (2012). Coyotaje y Grupos Delictivos en Tamaulipas. *Latín America Research Review*, Vol 47 (3), 41-61.
- INFOVATICANA. (5 de noviembre de 2013). *Blogs de INFOVATICANA*. Obtenido de Reflexiones a la luz de un candil. : <https://infovaticana.com/blogs/reflexiones-candil/leon-xiii-el-papa-de-la-doctrina-social-de-la-iglesia/>
- Internacional, A. (2015). *Informe 2014/15 La situación de los Derechos Humanos en el Mundo*. Madrid: AILRC-ES.
- Izcara Palacios, S. P. (2012). El declive del contrabando de indocumentados en México. *Mexican Studies*, Vol 2, 351-376.
- Izcara Palacios, s. P. (2013). Contrabandistas de migrantes a pequeña escala de Tamaulipas, México. *Perfiles Latinoamericanos*, Vol 21(42), 109-134.
- Jacome E, H. (2004). Las implicaciones del TLC para Ecuador. *ICONOS, Revista de Ciencias Sociales* (20).
- José, R. E. (2014). *Políticas Públicas. Un estudio de casos*. Distrito Federal: Plaza y Valdez.
- Juan Pablo II. (28 de Enero de 1979). *Discurso inaugural en el Seminario Palafoxiano de Puebla de los Angeles en la inauguración de la III Conferencia General del Episcopado Latinoamericano*. Obtenido de https://w2.vatican.va/content/john-paul-ii/es/speeches/1979/january/documents/hf_jp-ii_spe_19790128_messico-puebla-episc-latam.html
- Juan, X. (1961). Mater et Magistra. *Carta enciclica sobre los recientes desarrollos de la cuestión social a la luz de la doctrina cristiana*. Ciudad de Vaticano.
- López Pacheco, J. A. (2015). El campo de las ONG de derechos humanos en México: recursos y agendas. *El Cotidiano*(194), 97-106.
- López Villafañe, V. (2001). *Límites y potencialidades de la economía de México*. (E. Trillas., Ed.) Obtenido de Instituto Tecnológico de Monterrey: <http://www.mty.itesm.mx/dhcs/deptos/ri/articulos/ecomex.html>

- Lothar Thomas, W., & Arturo, L. C. (2011). *México, políticas públicas beneficiando a los migrantes*. México: OIM.
- Lowi, T. (1964). *American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory*. World Politics. USA : Cambridge University.
- Lowi, T. (1992). Políticas Públicas, estudios de caso y teoría política. . En A. Villanueva, *La hechura de las Políticas Públicas* (págs. 89-117). Ciudad de México: Miguel Ángel Porrúa .
- Maggiolo, I., & Perozo Maggiolo, J. (2007). Políticas públicas: proceso de concertación Estado-Sociedad. *Revista Venezolana de Gerencia*, 12(39).
- Malik, T. C. (2007). La teología de la liberación en América Latina: una relectura sociológica. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol 69(3), 427-456.
- Manaut Benitez, R. (2008). México, Centroamérica y Estados Unidos: migración y seguridad. En N. Armijo Canto, *Migración y seguridad:nuevo desafío en México* (págs. 180-92). México: Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia.
- Márquez Covarrubias, H. (2014). Un soplo de vida digna para los caminantes centroamericanos en México. Entrevista con Alejandro Solalinde. *Migración y Desarrollo*, Vol 12(22), 173-196.
- Marroni, M. (2006). El fin del sueño americano. Mujeres migrantes muertas en la frontera México-Estados Unidos. *Migraciones Internacionales*, Vol 3(3), 157-174.
- Martínez Linares, F. (2007). El problema de la emergencia de normas sociales en la acción colectiva. Una aproximación analítica. *Revista Internacional De Sociología*, Vol LXV(46), 131-160.
- Meneses, G. A. (2005). Violencias asociadas al cruce indocumentado de la frontera México-Estados Unidos. *Nueva Antropología*, Vol XX (65), 113-129.
- Mestries, F. (2013). Los migrantes de retorno ante un futuro incierto. *Sociológica*, 78, 171-212.
- Meyer, L. (2008). La institucionalización del nuevo régimen. En *Historia General de México* (pág. 829). México: Colegio de México.
- Miranda, L. (2007). La iglesia católica en las más recientes historiografías de México y argentina. religión, modernidad y. *Historia Mexicana*, Vol LVI(4), 1393-1426.
- Moreno Martínez, C., Gonzalez Salcedo, A., Parra Barbosa, F., & Garrido Rabia, A. (2015). *Análisis y Diseño de las Políticas Públicas*. Obtenido de Universidad de Murcia: <http://ocw.um.es/cc-juridicas/analisis-y-diseno-de-politicas-publicas/material-de-clase-1/tema4.tipos-de-politicas-publicas.pdf>
- Natera Peral, A. (2005). Nuevas estructuras y redes de gobernanza. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol 67(4), 755-791.
- Nelia, J. F. (1993). Ciudad y territorio en la provincia romana Bética. *Revista de Estudios de Antiquedad Clasica*. , 445-484.

- Odgers Ortíz, O. (Enero de 2008). Construcción del espacio y religión en la experiencia de la movilidad. Los Santos Patronos como vínculos espaciales en la migración México/Estados Unidos. *Migraciones Internacionales*, Vol 3(4), 5-26.
- OIM. (2015). *Los migrantes y las ciudades: Nuevas colaboraciones para gestionar la movilidad*. Organización Internacional para las Migraciones . Ginebra: Imprimerie Courand et Associés.
- Pamela, C. (2010). *La formulación de Políticas Públicas para la OCDE: Ideas para America Latina*. España. Madrid.: Banco Mundial.
- Parrado A, E. (s.f.). *Migración México-Estados Unidos: las Variadas Dimensiones de la Vulnerabilidad y Retos para Políticas Públicas*. Obtenido de INEGI:
http://www.inegi.org.mx/eventos/2011/Grupos_Vulnerables/doc/Presentaci%C3%B3n%20%20Parrado_15_30.pdf
- Peña Ruiz, H. (2002). "La Laicidad" . En M. Merino, *"Estado Laico en México Religiones y Nuevos Movimientos Setarios y Religiosos"* (pág. 17). México: Siglo Veintiuno Editores.
- Piedrhita, C. L. (2006). Religión y poder: confrontando al mundo moderno. *Revista Javeriana Vol 61*, 201-2015.
- Quintana Romero, L. (2007). Encadenamientos productivos, industria y vaciamiento productivo regional en México. En S. Moreno Pérez, *Desarrollo regional y competitivo de México*. (pág. 268). México: Miguel Angel Porrua .
- Repetto, F. (2003). *Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en America Latina United Nations Public Administration*. Obtenido de United Nations Public Administration:
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047522.pdf>
- Roth Deubel, A. N. (2002). *Políticas públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogota: Ediciones Aurora.
- Sassen, S. (2016). Actores y espacios laborales de la globalización. *Papeles*, 101, 33-51.
- Sen, A. (2000). *Desarrollo y libertad*. México: Planeta.
- Székely, M., & Rascón, E. (2005). México 2000-2002: Reducción de la pobreza con estabilidad y expansión de programas sociales. *Economía Mexicana. Nueva Época*, XIV(2).
- Tamayo Flores, R. (1998). Crecimiento economico regional: una hipnosis. En S. Moreno Perez, *Desarrollo regional y competitivo de México* (Vol. VII). México.
- Tapia Alvarez, M., Campillo Carrete, B., & Cruickshank Soria, S. (2014). *Manual de incidencias en políticas públicas*. México: Alternativa Social A.C.
- Temores-Alcántara G, I. C.-P.-A. (2015). Salud mental de migrantes centroamericanos indocumentados en tránsito por la frontera sur de México. *Salud Pública de México* , Vol 57(3), 227-233.

- Torres Lopez, T., López López, J., Mercado Ramirez, M., & Tapia Curiel, A. (2014). Vivencias de migrantes mexicanos sobre estados emocionales experimentados durante su proceso migratorio y el consumo de alcohol y drogas. *Estudios Fronterizos*, 15(29).
- Vargas González, P. (2012). Reinserción de las organizaciones civiles en México. Estudio comparativo de la Ley de Fomento en diez estados. *Espiral*, Vol 19(53), 125-149.
- Vease Karel, D. (1994). *Secularización, un concepto multi-dimensional*. México: Universidad Iberoamericana .
- Vélez Grajales, R. (septiembre de 2015). *El concepto de movilidad social: dimensiones, medidas y estudios en México*. Obtenido de Centro de Estudios Espinosa Yglesias:
http://www.ceey.org.mx/sites/default/files/adjuntos/dt-001-2015_si_0.pdf
- Vizcaya, P. (2007). Políticas migratorias en el Estado de México. En P. Vizcaya, & H. C. Legislatura (Ed.), *Las políticas migratorias en los estados de México. Una evaluación*. (págs. 75-123). Zacatecas: Miguel Ángel Porrua.
- Werner, J., & Wegrich, K. (2007). Theories of the Policy Cycle. En F. Fischer, G. Miller, & M. Sidney, *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods* (págs. 43-62). Boca Raton USA: CRC Press.
- Woolcock, M. (2000). Capital social: Implicaciones para la teoría, la investigación y las políticas sobre desarrollo. *The World Bank Research Observer*, Vol 15(2), 225-249.
- Yanes, P. (2013). Quince años de política social en la Ciudad de México: Logros y desafíos, lecciones y tensiones. *Nueva Sociedad*, Vol 243, 142-152.