

Integración transfronteriza en la América Latina del Siglo XXI

Francisco Enríquez Bermeo
Luis Alfonso Herrera Robles
(Coordinadores)

ORGANIZACIÓN LATINOAMERICANA Y DEL CARIBE DE
CIUDADES FRONTERIZAS

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
ECUADOR

QUITO, ECUADOR, ENERO DE 2023



Brugués Rodríguez, Alejandro; Carrión Mena, Fernando; Conato, Dario; Enríquez Bermeo, Francisco; Estrada Lázaro, Bertha; Gaviria Reinoso, Leonardo Andrés; Gottsbacher, Markus; Gutiérrez Landa, Cynthia; Herrera Robles, Luis Alfonso; López Reyes, Emilio Alberto; Oddone, Nahuel; Oliveira Vieira, Gustavo; Pauluk, Mariano; Ramos, José María; Rizzi, Giovanna.

Integración transfronteriza en la América Latina del Siglo XXI

276 págs. 150 x 210 mm

Incluye bibliografía

1. Frontera
2. Transfronterizo
3. Desplazamiento forzado
4. Migración
5. Gobernanza
6. Economía
7. Integración
8. Violencia
- 9.- Educación

Editado en Quito

Diseño de portada y diagramación: Lezly Esmeralda Tovar Lares

Editora: Vicky Toral

ISBN publicación electrónica: 978-9942-44-176-8

FLACSO-ECUADOR

OLACCIF

Primera edición 2023

Índice

Introducción	v
--------------------	---

Luis Alfonso Herrera Robles; Francisco Enríquez Bermeo

PARTE I. La integración transfronteriza y sus límites 1

La frontera en el Siglo XXI: gobernanza y sostenibilidad en el contexto del COVID-19, 2001-2020	3
--	---

José María Ramos García

Fronteras que desaparecen y nuevos “muros flexibles” en la Europa de Schengen	23
--	----

Dario Conato

Investigación, conocimiento y saberes desde las fronteras en aras de la integración fronteriza	35
---	----

Markus Gottsbacher

Fronteras e integración transfronteriza: una reflexión.....	54
---	----

Francisco Enríquez Bermeo

PARTE II. Ciudades fronterizas e integración transfronteriza 73

Ciudad Juárez: experiencias de una economía internacionalizada	75
---	----

Alejandro Brugués Rodríguez; Bertha Estrada Lázaro

Los sistemas fronterizos globales en América Latina: ¿Una o varias ciudades de frontera como pivót de integración?	94
<i>Fernando Carrión Mena</i>	

Dimensiones de internacionalización del Municipio de Foz Do Iguaçu.....	136
<i>Gustavo Oliveira Vieira</i>	

Sin cruzar la frontera no hay integración: Monte Caseros, Bella Unión y Barra do Quaraí en el diálogo regional del MERCOSUR.....	155
<i>Nahuel Oddone; Mariano Pauluk</i>	

PARTE III. Desplazamiento forzado y poblaciones originarias... 175

Movilidad Humana y desplazamiento forzado	177
<i>Giovanna Rizzi</i>	

Acción pública e incidencia en torno al desplazamiento forzado interno, experiencias desde Ciudad Juárez, México	193
<i>Emilio Alberto López Reyes; Cynthia Gutiérrez Landa</i>	

Poblaciones indígenas migradas y Educación Superior en la frontera norte de México: El caso de Ciudad Juárez, Chihuahua, 2018-2021	215
<i>Leonardo Andrés Gaviria Reinoso; Luis Alfonso Herrera Robles</i>	

Acción pública e incidencia en torno al desplazamiento forzado interno, experiencias desde Ciudad Juárez, México

Emilio Alberto López Reyes⁶⁰

Cynthia Gutiérrez Landa⁶¹

Resumen

Desde hace algunos años en México se ha abordado en innumerables ocasiones, especialmente desde los círculos académicos, el tema de la participación ciudadana como herramienta para mejorar y legitimar el quehacer gubernamental; no obstante, de manera más reciente se habla de la acción pública, como un enfoque que intenta superar lo teórico para convertirse en una alternativa práctica. Este trabajo se centra en la discusión sobre la acción pública dirigida a atender problemas públicos determinados, tratándose para este estudio el desplazamiento forzado interno, fenómeno que cada día cobra una mayor relevancia dentro de la agenda pública. El propósito general es exponer la importancia de la acción pública en el desarrollo de propuestas de política pública desde una perspectiva multiactor, para atender el fenómeno del desplazamiento forzado en México. Para este fin, se analiza y expone la situación actual en nuestro país de un fenómeno como el desplazamiento forzado; se propone la comprensión de la participación de diversos actores como alternativa para atender dicha problemática y se expone una experiencia desde la Investigación Acción Participativa.

60 Maestro en Ciencias Sociales, estudiante de doctorado en Migración en El COLEF, profesor adscrito a la Universidad Autónoma de Chihuahua. calr1983@gmail.com

61 Maestra en Acción Pública y Desarrollo Social, profesora adscrita a la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. lapcp.cgl@gmail.com.

Palabras clave

Desplazamiento Forzado, Acción Pública, Participación, Ciudadanía

Introducción

El presente texto es el resultado de un análisis en torno a dos líneas temáticas que se encuentran vigentes en la realidad actual de México. La primera se centra en la acción pública, tema que se ha posicionado en los últimos años como una categoría nacida desde la academia, que propone principalmente un enfoque que trascienda el análisis académico para acceder a la praxis como eje articulador de los esfuerzos encaminados a resolver problemas públicos de diversa índole.

La segunda línea trata del desplazamiento forzado, un fenómeno que tiene lugar de manera específica en zonas como Ciudad Juárez, el cual, poco a poco, se ha colocado como un tema prioritario dentro de la agenda pública, distinguiéndose de la migración económica y para impulsar un tratamiento particular desde la administración pública y las políticas gubernamentales.

En este sentido, el objetivo del trabajo es exponer la importancia de la acción pública en el desarrollo de propuestas de política pública, desde una perspectiva multiactor para atender el fenómeno del desplazamiento forzado en México. Para este fin, se analiza la situación actual del fenómeno del desplazamiento en nuestro país; se propone la comprensión de la participación de diversos actores como alternativa para atender dicha problemática, y se expone una experiencia desde la Investigación Acción Participativa (IAP).

El trabajo se inició a principios del año 2015, cuando tuvo lugar un acercamiento con el Centro de Investigaciones y Desarrollo de proyectos Sociales, Educativos y de Salud (CIDESES A.C.), una organización de la sociedad civil radicada en Ciudad Juárez que se dedica a la intervención con jóvenes en zonas marginadas de la ciudad; la principal aspiración era la de participar de manera activa en la implementación de sus proyectos con

la posibilidad de sistematizar la información que se derivada de dicho trabajo.

A unos meses de ingresar en dicha organización se logró acceder a una convocatoria lanzada por el Instituto Nacional Electoral y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. La misma estaba dirigida a miembros jóvenes de la sociedad civil que quisieran participar en un proyecto denominado #JuventudActuaMX (#JAMX), cuyo objetivo era desarrollar la capacidad de agencia de jóvenes radicados en distintos puntos del territorio nacional. El proyecto representó una oportunidad idónea para desarrollar un trabajo a partir de la IAP, ya que permitió colaborar directamente en actividades comunitarias dirigidas a resolver problemas públicos, a la vez que se obtuvo información valiosa que ayudó a fundamentar el análisis teórico que más adelante se expone.

Este documento se compone de cinco apartados. En el primero se presenta la situación de la participación en nuestro país, ya que, a pesar de ser un tema ampliamente tratado tanto por académicos, como por miembros de la sociedad civil organizada, no han llegado a consolidarse mecanismos efectivos de participación y no se ha logrado un consenso sobre lo que implica la corresponsabilidad entre las instituciones gubernamentales y los ciudadanos.

Posteriormente, en el segundo, se presentan las características que hacen del fenómeno del desplazamiento forzado un problema de índole público que requiere un profundo análisis y tratamiento, a través de alternativas provenientes de los diferentes actores que se involucran en la problemática y que se lleven a cabo con la participación de todos.

El tercer, corresponde al análisis teórico y conceptual de ambas líneas temáticas, con el objetivo de establecer la relación entre categorías como la acción pública, la participación o la ciudadanía y el desplazamiento forzado. En el cuarto se presenta la experiencia práctica de la implementación del proyecto #JAMX en lo referente al desplazamiento forzado y finalmente, por último, se exponen algunas conclusiones derivadas tanto del análisis como de la sistematización de la experiencia y

se exponen algunas sugerencias que se consideran pertinentes.

Participación, ciudadanía y políticas públicas...una vez más

La participación y el ejercicio de la ciudadanía son temas cuyo estudio ya no resultan una novedad. Desde la década de 1980, con el auge de las asociaciones civiles, éstas se convirtieron en tópicos recurrentes para activistas, estudiosos de las ciencias sociales y, en menor medida, para actores gubernamentales; no obstante, aunque se trate de temas tan socorridos, y la participación social a través de las organizaciones civiles sea una práctica cada vez más común entre los ciudadanos, la relación entre éstos y las instituciones gubernamentales que los representan aún se encuentra en una condición precaria.

Manuel Canto Chac (2011) menciona que nuestro país se encuentra, retrasado frente al resto de América Latina, en lo que respecta a la discusión y práctica de la participación ciudadana. La ciudadanía no es un término que pueda considerarse acabado, ni que sea comprendido en su sentido más amplio, ya que en el imaginario colectivo aún prevalece una concepción sumamente restrictiva de lo que significa ser ciudadano y de las características que ello conlleva. La ciudadanía, por lo tanto, continúa siendo asociada con la militancia partidista, la participación electoral o a fungir como un receptor pasivo de las acciones gubernamentales.

Lo anterior, podría tener su origen en el hecho que las reflexiones sobre la ciudadanía que tienen lugar en la academia o en las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), difícilmente llegan a los ciudadanos “de a pie”, por lo tanto, el grueso de la población no cuenta con esa información. Al mismo tiempo, las instituciones gubernamentales muestran poco interés en fomentar que los ciudadanos desarrollen una cultura cívica y de participación y mientras tanto, las OSC, que se instituyen como los candidatos ideales para convertirse en vínculos entre los ciudadanos y el gobierno, se muestran celosas de su trabajo y poco dispuestas a colaborar con personas que no sean miembros de la propia organización.

Actualmente, México está pasando por una crisis política y social que se caracteriza por una fuerte sensación de desconfianza y desencanto por parte de las y los ciudadanos hacia las instituciones, a lo que se suma la tendencia hacia el achicamiento del Estado, lo cual le resta protagonismo como garante de los derechos básicos y ente responsable de proporcionar oportunidades y satisfactores representantes; estas condiciones provocan que los ciudadanos muchas veces muestren apatía y desinterés respecto a las cuestiones de índole pública o política, que implica una limitante en el ejercicio de la ciudadanía y la participación, vistas de una manera integral.

Como consecuencia de lo anterior, al analizar la situación de las políticas públicas en nuestro país, queda de manifiesto que existen aún limitaciones para lograr el ideal de lo público en el proceso de formulación de las políticas, dado que el protagonista continúa siendo el Estado como ente detentador del poder y responsable del diseño e implementación de manera unilateral, dejando a la participación ciudadana relegada a un acto de simple expectación asistencialista.

Asimismo, desde las propias instituciones de gobierno no se han sabido establecer mecanismos idóneos para que los ciudadanos se involucren de manera activa en la toma de decisiones respecto a los problemas públicos. Esto se debe a que los gobernantes, particularmente a nivel local, se encuentran poco familiarizados con la idea de la participación ciudadana directa y reproducen la idea tradicional de las políticas públicas como acciones gubernamentales formuladas, ejecutadas y evaluadas por el propio gobierno, sin participación de otros actores.

Por lo tanto, hablar de incidencia es algo que resulta ajeno o incluso desconocido; así, la exclusión de los ciudadanos de la esfera pública se perpetúa, existiendo grupos poblacionales en los que esta condición de exclusión es aún más contundente. Tal es el caso de las y los jóvenes, quienes a pesar de ser una gran proporción de la población del país no se sienten representados por sus gobernantes y manifiestan un desapego hacia las cuestiones públicas institucionalizadas, tal como lo refleja el Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México (INE, 2014).

Sin embargo, resulta necesario destacar que la reproducción del esquema paternalista puede no obedecer totalmente a un interés del Estado de evitar a toda costa que los ciudadanos se involucren en la toma de decisiones públicas, ya que incluso a nivel discursivo, actualmente es común que tanto los planes y proyectos, como la propaganda de las dependencias gubernamentales, contemplen conceptos relacionados con la participación ciudadana. En este aspecto, la falta de interés de los propios ciudadanos juega un papel determinante, pues la poca participación se justifica con el argumento que no existen los canales apropiados para relacionar a los ciudadanos con sus gobernantes y más aún con los tomadores de decisiones.

Para resolver esta situación y poner fin al “divorcio” entre ciudadanos y gobierno no es necesario crear mecanismos de participación engorrosos, burocráticos o complejos, que al final pueden no funcionar ya sea por desconocimiento (tanto de ciudadanos como de gobernantes) o por falta de tiempo de las personas para participar. Sino aprovechar los canales de comunicación existentes a través del fomento al empoderamiento a nivel individual, y el desarrollo de las capacidades de agencia a nivel comunitario.

Lo anterior representará el punto de partida para ejercer la ciudadanía activa y participativa desde una perspectiva de acción pública para la incidencia en las políticas públicas. Con ello se podrán llevar a cabo acciones de mejora y solución de problemas públicos, ya no en una relación dicotómica de gobernantes y gobernados, sino dentro de un esquema multiactor.

Marco teórico y conceptual en torno a la acción pública y el desplazamiento forzado

Para abordar la problemática en torno al desplazamiento forzado y la necesidad de atender el fenómeno desde la óptica de la acción pública se requiere establecer algunas precisiones teóricas que permitan comprender de manera integral la experiencia que en el presente trabajo se expone, las cuales, se presentan a continuación.

Política pública

El concepto tradicional de las políticas públicas comenzó a difundirse en México en la década de 1990, cuando Aguilar Villanueva (1992), en su célebre estudio introductorio, retomó las ideas de Harold Lasswell para definir las políticas públicas como cursos de acción definidos por una autoridad formal, dentro de un campo de jurisdicción determinado, con procedimientos legalmente establecidos, con el objetivo de resolver o aminorar un problema público. Dicha definición de las políticas parte de una visión estatocéntrica, en la que las instituciones son las protagonistas de su formulación y ejecución, por lo tanto, requiere una revisión de lo que implica verdaderamente el carácter “público” de las políticas.

Al respecto, Bobbio (2005) analiza la dicotomía entre lo público y lo privado, en la cual interpreta que la esfera pública y la privada corresponden a dos procesos paralelos donde la sociedad civil, como contraparte del Estado, está constituida por grupos organizados cada vez más fuertes (empoderados) mientras el Estado tiende hacia el achicamiento debido a que no es más la principal entidad poseedora y detentadora del poder político.

Uvalle (2005) y Gutiérrez Cortéz (2005) establecen que lo público se encuentra determinado por las formas y los medios, a través de los cuales los ciudadanos se involucran en la toma de decisiones públicas, para lo cual se vuelve necesario que exista una comunicación abierta entre las instituciones que ejercen autoridad y los actores provenientes de la sociedad civil, que son quienes legitiman el carácter público del Estado. Entonces lo público se comprende como el carácter horizontal, integral y multiactor de las políticas; como equivalente a lo común “lo de todos”, y plantea la separación entre las políticas públicas de las gubernamentales, proponiendo como elemento distintivo entre ambas, la participación de diversos actores.

Participación

Un elemento fundamental para legitimar el quehacer público es el

involucramiento activo de diversos actores sociales en las decisiones públicas; como sostiene Manuel Canto Chac (2002) la participación no es una cuestión de moda, ya que a pesar de que ha sido un tema muy recurrente dentro de las ciencias sociales en los últimos años, es una consecuencia necesaria dentro del proceso de discusión actual sobre el papel de Estado, sus atribuciones y su relación con los ciudadanos dentro de la sociedad.

La participación es una expresión de la capacidad de las personas para relacionarse con otros, actuando en conjunto para obtener un beneficio común. Al ejercerla, los actores hacen uso de su capacidad de agencia, es decir, los medios con los que cuentan para llevar a cabo cambios en la situación o problema que enfrentan; por lo tanto, el empoderamiento de dichos actores y el capital social con el que cada uno cuenta son elementos clave para la participación.

Es importante puntualizar una distinción entre la participación en lo general y la que puede clasificarse como ciudadana. Zenil (2015) menciona que es frecuente encontrar experiencias de trabajo colectivo o de intervención en lo individual, cuyo alcance es satisfacer necesidades inmediatas de algún servicio, o resolver algún problema específico que afecta a un grupo poco numeroso de personas.

Lo que distingue a la participación ciudadana es el hecho que, ya sea en lo individual o en lo colectivo, los actores intervienen para ampliar, reforzar o tematizar nuevos derechos, para colocarse como interlocutores con las autoridades. En este sentido, la participación ciudadana es básica para ampliar el margen de inclusión social en la atención de necesidades y del reconocimiento de nuevos derechos.

El concepto de ciudadanía se ha usado tradicionalmente para referirse a un conjunto de prácticas que comprenden derechos y deberes de las personas pertenecientes a una comunidad política. Desde esta perspectiva, la ciudadanía no es una cualidad que nos hace iguales a todos dentro de un régimen democrático, y se relaciona directamente con el ejercicio de los derechos político-electorales; no obstante, resulta una concepción

restrictiva al tratar de abordar aspectos más complejos de la vida de los individuos.

Por lo tanto, una concepción de ciudadanía que ha ganado terreno en los últimos años es la que afirma que está compuesta por tres esferas básicas de derechos, a los que debemos acceder en un contexto democrático: civil, político y social (Marshall y Bottomore, 1997). Lo civil refiere a las garantías de nuestras libertades individuales, así como la igualdad ante la ley; los políticos nos aseguran el derecho a ser partícipes del ejercicio del poder político en nuestra comunidad; y los sociales, a niveles mínimos de bienestar social, acceso a servicios como educación o salud, entre otros.

En lo referente a la participación como ejercicio de la ciudadanía en México, existen importantes limitaciones que no han permitido un desarrollo pleno de la categoría de ciudadano, ya que durante décadas ha prevalecido una visión paternalista del Estado, generando una relación de dependencia de las y los ciudadanos respecto a las instituciones gubernamentales.

En este proceso de reivindicación ciudadana, la participación social ha sido un elemento central en la visibilización de los ciudadanos como portadores de soluciones de una forma no asistencialista, de los problemas públicos que enfrentan. Sin embargo, entre las instituciones gubernamentales y de los propios ciudadanos ha prevalecido una mutua exclusión, que perpetúa la creencia de que si los ciudadanos no participan es porque son apáticos y desinteresados, situación que puede cambiar si se da lugar a lo que Canto Chac (2011) define como un reconocimiento mutuo entre ciudadanos, instituciones y otros actores.

Asimismo, el autor hace un llamado de atención hacia el hecho que los ciudadanos no pueden vivir solo para ejercer su ciudadanía de tiempo completo (Canto Chac, 2011), por lo tanto, la resolución de problemas públicos no puede convertirse en responsabilidad exclusiva de los ciudadanos. Es en este punto en que conviene analizar la acción pública como una alternativa en la búsqueda del desarrollo humano y social, a partir de la colaboración de diversos actores sociales en el desarrollo,

gestión e implementación de propuestas de política pública.

Acción Pública para la incidencia. Más allá de la participación

La participación puede darse en diversos niveles, dependiendo del grado de involucramiento que puedan alcanzar los distintos actores sociales en la solución de problemas públicos. En un contexto de acción pública, la participación deja de ser un fin en sí misma y se convierte en un medio, a través del cual se pretende alcanzar cambios más profundos en la arena de lo público y el desarrollo de políticas públicas; dicho de otra forma, lo que se busca es la incidencia.

La incidencia, según Manuel Canto Chac (2002), es entendida como el rango de participación de las y los ciudadanos desde una visión integral del ejercicio de sus derechos, así como su posicionamiento como actores en la toma de decisiones de las políticas públicas a través del empoderamiento. De este modo, permite al ciudadano desarrollar sus capacidades como agente de cambio para dejar de ser receptores pasivos de las acciones gubernamentales y superar la idea de la participación tradicional de actores incapaces de articularse entre sí.

En la búsqueda de alternativas a la participación, el enfoque de gobernanza fue ampliamente impulsado por los sectores académicos (Canto Chac, 2011). No obstante, se trata de un enfoque que no ha logrado consolidarse ni ponerse en práctica de manera efectiva; esto debido principalmente a dos factores: 1) Se trata de un término estrechamente relacionado con lo institucional y con lo empresarial, lo cual abre aún más la brecha entre los ciudadanos no institucionalizados y el resto de los actores; 2) Mantiene el protagonismo de las instituciones gubernamentales y genera una relación de subordinación de los ciudadanos frente al gobierno, en lugar de posicionar a la sociedad civil como el elemento protagónico del quehacer público.

Por lo tanto, conviene hablar de Acción Pública. Thoenig (1997: 28) define este término como “la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y

procesos para abordarlos”. Cabe destacar la distinción respecto a la forma en que concibe a la política pública tradicional, en este caso, la acción pública surge de un ejercicio reflexivo de los miembros de la sociedad, en sentido contrario a la política pública que surge unilateralmente del Estado.

Por su parte, Jesús Carrillo Rodríguez y Claudia Toca Torres (2008) también reconocen que la acción pública responde a una transformación de las relaciones sociales y define nuevos roles entre sus componentes. Plantean como una virtud que el gobierno desarrolle la capacidad de interpretar las señales enviadas por parte de los ciudadanos, lo cual, mejorará el ejercicio de la acción pública.

Visto así, la interacción entre gobierno y sociedad civil es un elemento fundamental de la acción pública, la cuestión que queda por definir es el papel que juega, en este sentido, la política pública; según Cabrero Mendoza (2005: 24-25) funge como un instrumento a través del cual la acción pública se lleva a cabo que, a su vez, se lleva a la práctica a través de la incidencia y con ello se legitima el quehacer gubernamental.

Acorde con esto, Alejandro Monsivais (2012) explica que la política es una actividad social que se produce cuando la acción colectiva se dirige a propósitos que involucran a todos los miembros de una colectividad, por ende, el principal desafío de la política pública radica en fomentar la convergencia de diversos actores en la concertación de acuerdos; lograr esto, no sólo contribuiría en la atención de problemas sociales, sino que dotaría de legitimidad a las instituciones gubernamentales que actualmente carecen de ella.

Lo anterior podría resumirse en las palabras de Thoenig (1997): “Los tiempos ya no están para la arrogancia hegemónica del Estado”, es necesario cuestionar la capacidad del Estado para atender las necesidades sociales y con ello poner de manifiesto la importancia de la acción pública. Si se trabaja bajo esta lógica, se abrirá la posibilidad que los ciudadanos se conviertan en agentes de cambio y que los gobernantes desarrollen las habilidades para atender las demandas sociales, en un

marco de corresponsabilidad con los demás actores, aumentando con ello la capacidad de ambas partes para tomar decisiones efectivas frente a los problemas que se busca resolver.

El desplazamiento forzado y el reto para su abordaje

Desde los círculos académicos, la sociedad civil organizada y los actores públicos interesados en el tema en México, se concuerda que el desplazamiento forzado en el país conforma un fenómeno surgido de contextos de violencia, invisibilidad por parte del gobierno federal mexicano, evasión y omisión hacia el reconocimiento de la figura legal y tratamiento adecuado para las personas desplazadas, tanto internas como para aquellos que han cruzado fronteras nacionales. Asimismo, hasta el año 2016 aún no se ha desarrollado un censo a nivel nacional que permita contar con información desagregada para una adecuada construcción de política pública y tratamiento integral del problema (Velázquez, 2012, CNDH, 2016, Rubio y Pérez, 2016 y Senado de la República, 2016).

Dentro de los precursores que abordan la medición de la migración forzada, al menos desde un contexto local y de confianza estadística, se encuentran Wilebaldo Martínez y Socorro Velázquez, investigadores adscritos al Centro de investigaciones Sociales de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, quienes, a través de la Encuesta de Percepción Ciudadana sobre Inseguridad de Ciudad Juárez, 2010 (EPCIJ), estimaron que al menos 230.000 personas habían abandonado Ciudad Juárez, Chihuahua, de los cuales se calcula que el 50% cruzó hacia los Estados Unidos, y el resto se internó en otras ciudades mexicanas con la intención de buscar resguardo (Martínez y Velázquez, 2012).

En cuanto a una estimación integrada, la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (2015) calcula que al menos 281.418 personas han sido desplazadas en México entre el año 2011 y el 2015, valoración realizada en base al monitoreo sistematizado de estudios, notas periodísticas y testimonios.

Dentro del debate sobre la medición de la migración forzada en México, se

identifica que hasta años recientes algunos instrumentos desarrollados por INEGI han incluido reactivos para abordar el desplazamiento, no obstante, aún son esfuerzos incipientes ante la magnitud que la problemática está alcanzado, de acuerdo con Rubio y Perez (2016), investigadoras del ITAM, entre los instrumentos mencionados se encuentran la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE-INEGI 2011), que indica que al menos una de cada mil personas cambiaron de residencia durante 2010 en México por motivos de inseguridad.

Los resultados de la Encuesta de Victimización y Percepción de Seguridad Pública (ENVIPE-INEGI, 2013, 2014, 2015) indican que, desde 2011 a 2014, entre el 1.3% y 1.5% de los hogares mexicanos tuvieron miembros que cambiaron de residencia como consecuencia de la inseguridad; la Encuesta Nacional de Dinámica Demográfica (ENADID-INEGI 2014) arroja que en 2014 el 6.4% del total de la migración interna se dio por violencia, es decir, 185.936 personas; de las cuales 22.5% salieron de Veracruz y 9.2% del Estado de México (Rubio y Pérez, 2016).

Acción pública y desplazamiento forzado en Ciudad Juárez, una experiencia de incidencia multiactor

Habiendo revisado el fundamento teórico y conceptual de la acción pública y su utilidad como enfoque para abordar un fenómeno como el desplazamiento forzado, se procede a presentar la experiencia del trabajo realizado durante el año 2015, cuando se tuvo la oportunidad de llevar la acción pública al terreno práctico, a través de la articulación de esfuerzos de miembros de la sociedad civil organizada, ciudadanos no organizados, estudiantes, académicos, funcionarios públicos, activistas, líderes de opinión y medios de comunicación en Ciudad Juárez, Chihuahua. Todo con el objetivo de posicionar en la agenda pública el tema de los desplazados como sujetos distintos a los migrantes económicos.

A unos meses de haber ingresado como parte del Centro de Investigaciones y Desarrollo de Proyectos Sociales Educativos y de Salud (CIDESES A.C.), y con la intención de desarrollar actividades que pudieran relacionarse directamente con el enfoque de la acción pública, se

aplicó para participar en un proyecto impulsado de manera colaborativa entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con su sede en México, y el Instituto Nacional Electoral. Dicho proyecto se denominó #JuventudActuaMX (#JAMX) y estaba dirigido a desarrollar la capacidad de agencia de jóvenes de todo el país, a fin de que trabajaran en la resolución de problemas públicos identificados en sus comunidades.

En el marco del proyecto, CIDeSES A.C. resultó ser, al igual que otras 19 organizaciones, responsable de formar a 400 jóvenes egresados de varias entidades federativas, en temas de participación ciudadana para la incidencia en política pública. Para lograr este objetivo el proyecto se desarrolló en cuatro etapas principales:

1) Formación de formadores

Cada organización designó a un joven o una joven, quien durante una semana recibiría una formación intensiva como “Promotor de Participación Ciudadana”, quien después sería la persona responsable de capacitar y acompañar a 20 jóvenes más de su comunidad durante la implementación de planes de incidencia diseñados por ellos mismos. Durante la formación de formadores se pudo profundizar en temas como ciudadanía, participación, políticas públicas e incidencia, a través de exposiciones y conversatorios que estuvieron a cargo de expertos provenientes de la academia, instituciones gubernamentales y sociedad civil organizada.

Los PPC’s fueron orientados a través de actividades prácticas para desarrollar habilidades de diseño de proyectos, planeación de estrategias, establecimiento de objetivos y metas de trabajo. Entre otras cosas también se fomentó el trabajo en equipo y el liderazgo con el objetivo de iniciar procesos de empoderamiento con los jóvenes que posteriormente seleccionarían en sus comunidades.

2) Réplica de la formación

Los promotores de participación ciudadana regresaron a sus lugares de origen donde debían diseñar el curso-taller en el que se replicara todo lo aprendido durante la formación de formadores, con otros 20 jóvenes. Para esto, el primer paso sería seleccionar a las y los jóvenes que participarían en el proceso; en este caso resultó de provecho la relación que de antemano se tenía con instituciones de educación superior como la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y la Universidad Autónoma de Chihuahua, por lo que se procedió a convocar en dichas instituciones a estudiantes, siguiendo los criterios de selección que se mencionan a continuación:

- Experiencia de trabajo en temas sociales o de la localidad en que viven,
- Conocimiento de las necesidades y los problemas de la comunidad.
- Vínculos y redes con actores o líderes locales.
- Representatividad de los jóvenes de distintos grupos sociales y culturales de la localidad.
- Distribución equitativa por género.
- Habilidades para escuchar, negociar y adaptarse a las necesidades del proyecto.
- Interés en participar en procesos de incidencia

Posteriormente se diseñó el taller de formación que sería impartido. Se optó porque fuera un taller con una duración de 30 horas, impartido de lunes a sábado y cuyas sesiones fueron guiadas por líderes de la comunidad, académicos, investigadores y especialistas en áreas relacionadas con la acción pública.

Respecto al contenido, se pueden mencionar los temas enlistados a continuación, los cuales, a pesar de su complejidad y del reducido tiempo con el que se contaba, pudieron ser cubiertos de manera plena:

1. Sociedad Civil Organizada.
2. Participación.
3. Políticas Públicas y Ciclo de las políticas públicas.
4. Ciudadanía.
5. Derechos ciudadanos.
6. Asistencia, intervención, incidencia.
7. Lo público y lo privado.
8. Ciudadanía y juventudes.
9. Identificación de problemas públicos.
10. Diseño de planes de incidencia.
11. Acción pública y actores.
12. Cabildeo como herramienta de incidencia.
13. Medios de comunicación.
14. Diseño de indicadores.
15. Uso del lenguaje no sexista.
16. Redacción de documentos y manejo de información.

Asistieron un total de 20 jóvenes, 9 hombres y 11 mujeres, estudiantes de diversas carreras pertenecientes a las ciencias sociales, los cuales, lograron aproximarse a conceptos y herramientas que implicaron el punto de partida para iniciar un proceso de empoderamiento para cada uno.

3) Implementación y acompañamiento

Se trata de la fase más extensa del proyecto, una vez concluida la capacitación, el recién conformado equipo de trabajo seleccionó la problemática local que debía atender a partir de lo cual, se planeaban las estrategias de incidencia a ejecutarse en los meses próximos. La iniciativa surgió en torno al problema del desplazamiento forzado y otras expresiones de la migración en contextos de violencia, fenómeno que se manifestó en el proceso migratorio y que a nivel local tuvo su origen en la ola de violencia desatada en Ciudad Juárez en años recientes, y que, obligó a por lo menos el 17% de la población neta de la ciudad a huir para resguardarse en lugares más seguros.

Se estima que al menos 230.000 personas habían sido expulsadas a causa de la simbiosis de violencia e inseguridad entre 2007 y 2012, de las cuales aproximadamente el 50% se habían movido hacia otras entidades más seguras en México, y se sugiere que el resto se habían internado en Estados Unidos (NRC-IDMC, 2010).

Para la construcción del plan de incidencia y diagnóstico del problema, se llevó a cabo una revisión sistemática de fuentes bibliohemerográficas; se desarrolló una socialización de productos de investigación de investigadores y profesores de distintas instituciones, entre ellas la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, la Universidad Autónoma de Chihuahua y el Colegio de la Frontera Norte, y se consideraron experiencias de éxito en política pública, buenas prácticas y ventanas de oportunidad desarrolladas a través de la acción multiactor en los casos de Colombia y el Estado de Chiapas.

El objetivo que persiguió el plan de incidencia fue colocar en la agenda pública a nivel local la discusión sobre la omisión legal de la figura del desplazado y la gestión de política pública para las migraciones forzadas, a través de desarrollar espacios de debate, audiencias y cabildo en los que se incluyera a distintos actores de la política pública local y binacional. En este contexto, se originó la propuesta de incidencia “Ni viajeros, ni migrantes”. Cabe mencionar que la construcción conceptual de la cual se partió para definir al desplazado fue la siguiente:

“aquellas personas o grupos de personas que se han visto impelidas (obligadas) a migrar, escapar o huir de su lugar de residencia y actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano” (López, 2015).

Una vez desarrollada la investigación, el diagnóstico y el objetivo de incidencia, con la intención de encontrar alternativas para disminuir los efectos adversos del desplazamiento forzado, se buscaron las formas de incluir en la agenda pública local la gestión de acciones para la atención del desplazamiento, desarrollando espacios de debate y conversatorios. Dentro de ellos tuvieron lugar dos mesas redondas y un taller, en los cuales participaron los jóvenes integrantes del proyecto, profesores y especialistas en temas de migración, de igual forma se dio una videoconferencia (Bogotá-Ciudad Juárez) con el Dr. Marco Romero, director de CODHES, quien es experto en el tema y ha sido activista por varias décadas en su país.

Posteriormente, el equipo acordó llevar a cabo la Primera Conferencia Fronteriza sobre migración forzada, pensada como espacio para la negociación entre distintos actores binacionales de política pública, y con el fin último de desarrollar propuestas y un acuerdo entre posturas, guiado por dos ejes: a) Reconocimiento de la figura legal y generación de propuestas para el diseño de instrumentos jurídicos locales que reconozcan la figura de la persona desplazada; y b) Tratamiento social y diseño de propuestas de intervención y registro de población desplazada del Estado de Chihuahua.

La conferencia se convirtió en la acción más representativa de la iniciativa “Ni viajeros ni migrantes”, a la cual, se convocó a diversos especialistas, tomadores de decisiones, académicos y líderes de opinión relacionados con el fenómeno de la migración forzada, con la idea central de establecer posibles líneas de

acción para enfrentar dicha problemática. De igual forma, se desarrolló una campaña de concientización en los medios de comunicación y redes sociales.

Para la logística del evento se cabildó con distintos funcionarios y servidores públicos de los tres niveles de gobierno, diputados locales y federales de distintas plataformas políticas, miembros del servicio exterior mexicano, académicos, activistas sociales y medios de comunicación. Finalmente, el evento se llevó a cabo el 9 de octubre de 2015, en las instalaciones del Colegio de la Frontera Norte; se contó con las exposiciones de dos activistas sociales que han atendido a migrantes forzados en Estados Unidos, una diputada estatal, el grupo de investigación legislativa de una diputada federal, los promotores de participación ciudadana, los jóvenes participantes de #JuventudActuaMX y el director del CIDESES.

Hubo un alto porcentaje de asistencia de los actores invitados como espectadores, por lo que fue posible desarrollar un enriquecedor intercambio de ideas entre los asistentes; se contó con la participación de representantes del Instituto Nacional de Migración, la Secretaría de Relaciones Exteriores, distintas Organizaciones de la Sociedad Civil de Ciudad Juárez y El Paso, estudiantes, medios de comunicación locales y nacionales (Mayorga, 2015). La actividad concluyó con la firma de un acuerdo entre los participantes para dar seguimiento a la problemática y aportar elementos desde cada uno de sus ámbitos de acción, así como con una relatoría desarrollada por un académico de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y ante la presencia de un observador del programa #JuventudActuaMX.

Fuente: Elaboración propia con datos de #JuventudActuaMx, 2015.

Consideraciones finales

Consideraciones finales

Uno de los hallazgos más importantes fue que el involucramiento de diversos actores genera un ambiente de diálogo que resulta muy productivo y enriquecedor cuando se trata de encontrar alternativas de solución para los problemas públicos.

También se comprobó que cuando existe un interés auténtico de los actores públicos o sociales, es posible colaborar en una lógica de corresponsabilidad, donde los intereses colectivos prevalecen sobre los intereses particulares. Esto fue más evidente durante la realización de la conferencia, dado que en el evento convergieron personas con ideologías, plataformas y posturas diversas, quienes al final fueron capaces de establecer acuerdos en un tema que les concierne a todos.

Por otro lado, fueron llamativas las transformaciones en la conducta de los miembros del equipo conforme el proceso de incidencia avanzaba. Una de las características más notorias fue la asimilación gradual de los conceptos que se les mostraron durante la capacitación; llegando la mayoría de ellos a convertirlos en parte de su lenguaje cotidiano y, a su vez, actuando en consecuencia a la aprehensión de dichos conceptos. De manera particular los referentes a las políticas públicas y al uso del lenguaje no sexista.

Asimismo, resultó evidente la relevancia de aprovechar las coyunturas, particularmente si se busca proyectar el tema a través de los medios de comunicación. Los momentos coyunturales siempre resultan benéficos para llamar la atención de diferentes actores hacia el problema que se desea atender. Este aspecto se hizo patente cuando los medios de comunicación nacionales se ocuparon de cubrir la noticia sobre la conferencia.

Durante el taller de lecciones aprendidas, las y los jóvenes también reflexionaron sobre las diferentes necesidades que identificaron en su comunidad; entre estas necesidades mencionaron que se requiere tener una mayor confianza en las instituciones públicas, las que deben estar conformadas por funcionarios conscientes que promuevan la participación ciudadana y el interés en las leyes y el ejercicio de sus derechos.

Otro elemento benéfico fue trabajar con personas familiarizadas con las temáticas abordada. Eso facilitó tanto la capacitación como la implementación, aunque no se debe descartar lo provechoso de conformar equipos multidisciplinarios; esto con la intención de formular propuestas integrales para cubrir diferentes aspectos de una misma situación. Esto ayudará a dar una mayor certeza y validez al trabajo, lo que es un aspecto importante cuando se busca presentar propuestas a las autoridades correspondientes.

Dentro de un proceso de incidencia se debe procurar asignar roles y tareas, considerando los perfiles, habilidades, aptitudes e intereses de los miembros del equipo de trabajo y de los actores sociales que colaborarán con ellos; así la interacción se da de manera más fluida y se reduce el surgimiento de eventuales conflictos. En este caso, el liderazgo y la habilidad de negociación de la entidad, o actor responsable de articular los esfuerzos colectivos, juega un papel determinante.

Un elemento importante para el éxito de la acción pública es el respaldo institucional, dado que el proyecto #JAMX, la plataforma de CIDeSES y la estrecha relación que se tiene con las universidades facilitaron enormemente la interacción con los actores a los que se deseó involucrar. Sin embargo, resultaría importante analizar hasta qué punto

los ciudadanos que no cuentan con esta clase de capitales tendrían la posibilidad de convertirse en agentes de cambio e incidir. Este puede ser un importante obstáculo en el establecimiento de relaciones directas entre los ciudadanos y las instituciones.

Finalmente, de entre todos los resultados de este trabajo, el que se considera más digno de destacar es el desarrollo de capacidades de agencia en los individuos, que efectivamente contribuye al fomento de la acción pública como alternativa para atender problemas públicos, ya que, más allá de haber implementado con éxito el plan de incidencia que se diseñó y haber posicionado en la agenda el tema del desplazamiento forzado, el empoderamiento logrado entre los jóvenes participantes les resultará provechoso para atender cualquier temática o problema público que se presente en el futuro, habiéndose convertido en ciudadanos en el sentido más amplio de la palabra.

Bibliografía

- Bobbio, Norberto (2005). *Estado, Gobierno y Sociedad. Hacia una teoría de lo Público*. (11a ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2005). *Acción pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cámara de Diputados (2019). “INICIATIVA QUE EXPIDE LA LEY GENERAL SOBRE DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO”. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/04/asun_3841125_20190402_155_0599387.pdf [visitada el 26 de julio de 2019].
- Canto Chac, Manuel (2011). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México: Biblioteca Básica de Administración Pública.
- _____ (2002). *Lo cívico en lo público. Estrategias y herramientas de incidencia ciudadana en las políticas públicas*. México: Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio de Montesinos AC.

- Carrillo Rodríguez, Jesús y Claudia Toca Torres (2008). “Las nuevas relaciones en la acción pública: roles emergentes en los procesos decisorios”. *Papel Político, Colombia, Pontificia Universidad Javeriana*, vol. 13, núm. 1, enero-junio: 95-121.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (2016). “Informe especial sobre desplazamiento forzado interno (DFI) en México, CNDH”. Disponible en: [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016 IE Desplazados.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2016%20IE%20Desplazados.pdf) [visitada el 20 de agosto de 2016].
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2014). Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2014/>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2011). Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/enoe/15ymas/>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2013). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2013/>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2014). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2014/>
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2015). Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2015/>
- Gutiérrez Cortéz, Mauricio (2005). “Ciudadanos y políticas públicas en la democracia”. En *Los ciudadanos de cara al siglo XX*. León, Juan Carlos (coord.): 393- 412. México: UAEM.

- Instituto Federal Electoral (2014) “Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México”. Disponible en: <http://www.ine.mx> [visitada el 30 de octubre de 2015].
- Lasswell, Harold. (1996). “La concepción emergente de las ciencias políticas”. En *El estudio de las políticas públicas*. Luis Fernando Aguilar Villanueva: 105-118. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa.
- López, Emilio, Alberto (2014). *Personas desplazadas de Ciudad Juárez: hacia una dimensión social de la migración forzada en contextos de violencia*. México: UACJ. doi: 10.13140/RG.2.1.3300.8805
- Marshall T. H y Bottomore, T., *Ciudadanía y clase social*, Madrid, Alianza, 1997.
- Mayorga, Patricia (2015). “Alertan sobre “invisibilidad” legal de desplazados en el país”. En *Revista Proceso*, 9 de octubre. Disponible en: <https://www.proceso.com.mx/nacional/2015/10/9/alertan-sobre-invisibilidad-legal-de-desplazados-en-el-pais-153440.html>
- Monsiváis Carrillo, Alejandro (2012). *Derechos humanos y calidad de la democracia. Dos ideales para la conducción de la vida pública*. México: Comisión de derechos humanos del Estado de Quintana Roo.
- Rubio, Laura y Pérez, Brenda (2016). “Desplazados por violencia. La tragedia invisible”. En *Nexos*, 1 de enero. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=27278> [visitada el 29 de julio de 2019]
- Senado de la República (2016). “Desplazamiento Forzado Interno de personas en México es provocado por la violencia: CNDH, Coordinación de comunicación social”. Disponible en: https://www.senado.gob.mx/comisiones/derechos_humanos/docs/CNDH_Informe.pdf [visitada el 26 de julio de 2016].
- Thoenig, Jean-Claude (1997). “Política Pública y acción pública”. *Gestión y política pública*, vol VI, núm. 1, primer semestre: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI.

No.I 1ersem/TJ Vol.6 No.I 1sem.pdf

- UACJ/SEP-PADES (2010). *Encuesta de Percepción Ciudadana sobre Inseguridad en Ciudad Juárez*. México: CIS.
- Uvalle, Ricardo (2005). “Ciudadanía y Administración Pública”. En *Los ciudadanos de cara al siglo XXI*. León, Juan Carlos (coord.): 335-376. México: UAEM.
- Velázquez, Socorro (2011). Desplazamientos forzados: migración y violencia en Ciudad Juárez, Chihuahua, México. [Memoria del Foro Bienal Iberoamericano de Estudios del Desarrollo]. Disponible en: <http://www.riedesarrollo.org/memorias/2011/pdf/M4-4.pdf> [visitado el 26 de julio de 2016].
- Zenil, Mónica (2015). *Manual para el Promotor de Participación Ciudadana*. México: INE-PNUD.