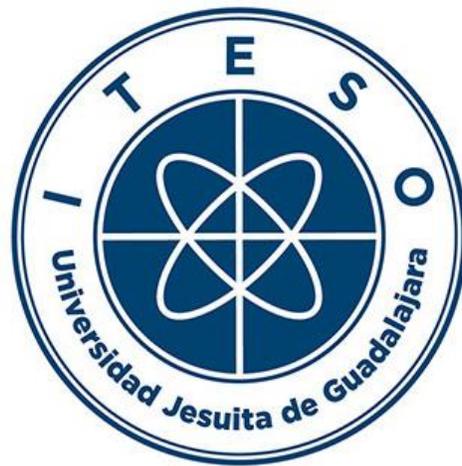


Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según acuerdo secretarial 15018, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1976.

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos
Maestría en Política y Gestión Pública



EL DERECHO A LA IDENTIDAD DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN RETORNO EN JALISCO

TRABAJO RECEPCIONAL que para obtener el **GRADO** de
MAESTRA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

Presenta: **LIC. MAGDALENA SOFÍA DE LA PEÑA PADILLA**

Asesor **MTRO. JOSÉ BAUTISTA FARIÁS**

Tlaquepaque, Jalisco, 30 de septiembre de 2018.

ÍNDICE

Lista de Tablas y Gráficas

Siglas y acrónimos frecuentes

Resumen

Introducción

Cap. I Objetivos y Metodología

Cap. II Marco Teórico de Referencia

2.1 Los problemas públicos

2.2 La agenda

2.3 La participación ciudadana

2.4 Políticas públicas

Cap. III El Derecho a la Identidad

Cap. IV El Programa Soy México para el Registro de la Población México – Americana

Cap. V. El Ejercicio Piloto y la Implementación del Soy México en Jalisco

5.1 Cambios legislativos y arranque del Soy México en Jalisco

5.2 Juanacatlán, Tepatitlán y Zapotlanejo. Características municipales
y acuerdos de colaboración.

5.3 Familias binacionales y el derecho a la identidad.

5.4 Problemas identificados en la implementación del Programa Soy México
en Jalisco

Cap. VI. Análisis y Conclusiones

Cap. VII Evaluación de la Experiencia Profesional

Bibliografía

LISTA DE TABLAS Y GRÁFICAS

Tabla 1. Índice y grado de intensidad migratoria

Tabla 2. Población, grado de marginación, pobreza multidimensional e intensidad migratoria

Tabla 3. Qué problemas ha tenido por no contar con el acta mexicana

Gráfico 1. Resultados y avances del Programa Soy México

Gráfico 2. El proceso de la definición del problema a la agenda pública.

Gráfica 3. Año de nacimiento / Edad de los registrados

Gráfica 4. Lugar de nacimiento de los registrados

Gráfica 5. Nacionalidad del padre

Gráfica 6. Nacionalidad de la madre

Gráfica 7. Fecha de retorno

LISTA DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

CIESAS	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social
COEPO	Consejo Estatal de Población Jalisco
COMPA	Colectivo Migraciones para las Américas
CONAFREC	Comisión Nacional de Funcionarios del Registro Civil
CONAPO	Consejo Nacional de Población
DGRC	Dirección General de Registro Civil Jalisco
IIEG	Instituto de Información, Estadística y Geografía Jalisco
IJAMI	Instituto Jalisciense para Migrantes
IMUMI	Instituto para las Mujeres en las Migraciones, AC
INEDIM	Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración, AC
INM	Instituto Nacional de Migración
NAPHSIS	National Association for Public Health Statistics and Information Systems
PEM	Programa Especial de Migración
PRAMI	Programa de Asuntos Migratorios

PRIM	Procedimiento de Repatriación al Interior de México
RENAPO	Registro Nacional de Población
SEGOB	Secretaría de Gobernación
WOLA	Washington Office for Latin America

RESUMEN

Los cambios en el flujo migratorio México-Estados Unidos actualmente muestran una tendencia inversa, en el sentido de una disminución en la emigración y una fuerte presencia de migrantes que retornan a nuestro país en condiciones de extrema vulnerabilidad, como consecuencia de las crisis económicas y de políticas migratorias estadounidenses cada vez más restrictivas y xenofóbicas. Numerosos estudios e investigaciones dan cuenta de los problemas que esta población enfrenta, los perfiles sociodemográficos de quienes regresan y las dificultades para el acceso a sus derechos, por lo que se insiste mucho en la necesidad de generar programas y políticas públicas que los garanticen.

El Programa *Soy México*, impulsado por el Registro Nacional de Población (RENAPO), pretende ser una respuesta para facilitar el acceso al derecho a la identidad de las personas mexicanas nacidas en Estados Unidos y que han retornado a nuestro país. El rol de la participación ciudadana en la definición del problema como asunto público y de agenda de gobierno, el análisis de avances y resultados, tanto en el nivel local en Jalisco como a nivel nacional, y los problemas en su implementación, son el contenido de este trabajo.

PALABRAS CLAVE: Migración en retorno, derecho a la identidad, participación ciudadana.

INTRODUCCIÓN

El presente documento es el reporte de mi experiencia en el desarrollo de un proyecto de investigación e incidencia política, con el fin de obtener el grado de maestría bajo el formato de Reporte de Experiencia Profesional. El trabajo que expongo forma parte de un ejercicio realizado en tres estados de la República Mexicana cuyo objetivo principal fue hacer una revisión de algunas políticas públicas y programas para valorar el acceso efectivo a derechos de población migrante y hacer propuestas de mejora en su diseño e implementación.

Como resultado del ejercicio realizado en Jalisco, realizamos varios productos, entre ellos, dos informes, en el primero yo fui parte del equipo, y el segundo informe es de mi autoría. Ambos documentos, así como todo el trabajo personal en la investigación y la incidencia, constituyen la fuente de información y la base de este ejercicio reflexivo, que enfatiza en el papel de la participación ciudadana en la construcción de la agenda pública.

Migrar en Jalisco es parte de una historia de más de cien años, principalmente hacia Estados Unidos. La dinámica socioeconómica y cultural en la entidad muestra una dinámica binacional, la sociedad jalisciense en su mayoría está conformada por familias que tienen algún familiar cercano en aquel país, que cruzan la frontera de manera frecuente. Migrantes jaliscienses de primera, segunda y tercera generación¹ cuya dinámica familiar transcurre en ambos lados de la frontera, conforman este rostro jalisciense-estadounidense de gran relevancia, de liderazgo en la captación de remesas, de organizaciones de migrantes jaliscienses en Estados Unidos, etc.

¹ Primera generación son migrantes nacidos en Jalisco, segunda son hijos/as de padres jaliscienses nacidos allá, y tercera generación tienen ascendencia mexicana pero ya no tan directa (abuelos), o se declaran de origen mexicano.

Así lo muestran los datos del Consejo Estatal de Población²: hay 1.4 millones de migrantes en Estados Unidos nacidos en Jalisco, y 2.6 millones de personas nacidas en ese país de padre o madre jalisciense, es decir, 4 millones de migrantes jaliscienses de primera y segunda generación. Por otro lado, según el Consejo Nacional de Población y la Fundación Bancomer, entre 2010 y 2015 Jalisco ocupó el primer lugar en migrantes de retorno, y durante el 2016 Jalisco captó 2,518 millones de dólares de remesas.³

Durante décadas, Jalisco ha figurado entre los principales estados de emigración, y, aunque en la última década ésta ha disminuido, no significa que la migración en el estado esté llegando a su fin, más bien están cambiando las condiciones y patrones en que esta migración se está dando. Cada vez es menos frecuente la circularidad de trabajadores migrantes, el cruce de la frontera es muy riesgoso, por lo que hay una mayor permanencia en la residencia de migrantes tanto documentados como indocumentados en aquel país. Por otro lado, la migración de retorno a México, y en particular a Jalisco, es un proceso importante que cada vez cobra más relevancia por las implicaciones que conlleva, por la separación familiar y los problemas que enfrentan para una inserción laboral, social y cultural en su regreso a México, tanto cuando se trata de procesos de retorno forzados por una deportación, como de retornos voluntarios. La diferencia entre ambos procesos, Villarreal la establece de la siguiente manera:

Retorno voluntario como aquel por el que se opta en ejercicio de la autodeterminación personal (en el que influyen las circunstancias de presión familiar, las limitaciones de sobrevivencia autónoma, las dificultades de adaptación o el simple deseo de volver al lugar de origen) y *retorno forzoso* al que resulta de una decisión administrativa o judicial del país al que se había migrado (para los cuales se utilizan diversos términos como expulsión, repatriación voluntaria, deportación, con o sin prohibición de regreso, temporal o definitiva) o a la coacción ejercida sobre la persona migrante para hacerle abandonar el territorio de ese país (deportaciones arbitrarias). (Villarreal, 2017, p.6).

² COEPO, Jalisco. Disponible en <http://coepojalisco.blogspot.com> consulta 25 de abril 2017.

³ CONAPO-BBVA (2017) Anuario de Migración y Remesas 2017. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/250390/Anuario_Migracion_y_Remesas_2017.pdf.

Las condiciones en que se dan los procesos de retorno de muchas personas migrantes están marcadas por las coyunturas económicas y políticas de Estados Unidos y México, no son procesos recientes, sin embargo en la última década, la manera en que regresan sucede en condiciones de mayor vulnerabilidad. De manera forzada o voluntaria, no sólo regresan hombres en edad productiva, también lo hacen mujeres, adultos mayores, familias enteras. Crisis económicas y políticas cada vez más restrictivas, truncan los proyectos migratorios y las personas regresan generalmente sin soporte económico generado en su estancia en el país vecino, y sin un proyecto de regreso. Por lo que en su llegada a México enfrentan muchas dificultades para la integración económica, social, cultural y jurídica.

Todos ellos constituyen los diversos factores que impiden el real acceso a derechos, como lo es, por ejemplo, el derecho a la identidad. Tanto personas en retorno como migrantes con doble nacionalidad que están tratando de integrarse en México, enfrentan problemas relacionados con la posibilidad de identificarse, de ser reconocidos social y legalmente, de acreditar su identidad para acceder a sus derechos.

A partir del trabajo de investigación e intervención social que realiza el Programa de Asuntos Migratorios del ITESO, en diversas comunidades de Jalisco se detectó este problema, y por ello fue que, ante la invitación del Instituto de Estudios y Divulgación de la Migración, AC (INEDIM) a participar en un proyecto de análisis de políticas públicas en temas de migración, se decidió abordar el tema del acceso al derecho a la identidad de las personas retornadas en Jalisco.

Dicho proyecto se desarrolló en dos etapas, en la primera se llevó a cabo un diagnóstico coordinado por la consultora Marta Villarreal (Villarreal, 2017), y en la segunda, un trabajo de incidencia a partir de un ejercicio piloto en tres municipios de Jalisco, del cual se presentó el informe “Los retos de comprobar que eres mexicano/a en tu propia tierra. El derecho a la identidad de las personas migrantes en retorno en Jalisco”, de mi autoría.

El presente documento da cuenta de dicha experiencia de trabajo desde un marco teórico de referencia sobre el papel de la participación ciudadana en la definición de políticas públicas y los problemas en su implementación. Por lo que se retoma el informe elaborado como parte

de los productos comprometidos de dicho proyecto. Desde esta perspectiva se analizan los resultados obtenidos y las propuestas que de este ejercicio se desprenden, para lograr incidir en que mayor número de personas tengan un real acceso a su derecho de identidad.

Los objetivos y la metodología utilizada para hacer el diagnóstico y definir la estrategia de incidencia se presentan en el primer capítulo. La fundamentación del enfoque teórico para el análisis del caso es el segundo apartado. La presentación de los constitutivos del Derecho a la Identidad, la revisión del marco normativo y las dificultades para su acceso conforman el capítulo tercero. En seguida, en el capítulo 4 se introduce el programa público que fue objeto de análisis de esta experiencia: el Programa *Soy México* impulsada desde el Registro Nacional de Población (Renapo) para facilitar los requisitos en el trámite de la doble nacionalidad de personas nacidas en el extranjero, de padre o madre mexicana. Los cambios legislativos para armonizar el marco normativo estatal con las disposiciones que marca este programa federal y su puesta en marcha en Jalisco, son el contenido del quinto capítulo. En el sexto apartado se narra la experiencia de realizar un ejercicio piloto en Juanacatlán, Tepatitlán y Zapotlanejo, y se da cuenta de los resultados obtenidos y del análisis desde lo local, en diálogo con la incidencia en el nivel nacional, los problemas en la implementación de este programa público y los retos que se identifican para lograr el acceso al derecho de identidad de esta población migrante. Por último, se hace una evaluación general de esta experiencia profesional.

CAPÍTULO I. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

En el marco del Proyecto “Promoción de las Políticas Públicas Migratorias con Enfoque de Derechos Humanos” impulsado desde el Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración, AC (Inedim) en tres estados de la república, Coahuila, Guanajuato y Jalisco, con la colaboración de la Casa del Migrante de Saltillo, la Universidad Iberoamericana Torreón, Universidad Iberoamericana León y el ITESO. De acuerdo al contexto específico de los flujos migratorios en cada estado, los equipos de trabajo seleccionaron un derecho, una población migrante específica y un programa a revisar. En el caso de Coahuila en referencia a las violaciones a sus derechos que sufren las personas migrantes en tránsito, se trabajó sobre el Derecho a la vida, el derecho a la libertad y seguridad y el derecho a no ser sometido a tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Mientras que en Guanajuato el tema de niños, niñas y adolescentes migrantes fue el foco de atención, así abordaron el Derecho a la libertad y seguridad de la niñez migrante. Para el caso de Jalisco, por ser uno de los estados con mayor número de personas en retorno, el ejercicio se enfocó en conocer y promover el acceso al derecho a la identidad de las personas migrantes que regresan, mediante la elaboración de un diagnóstico y un ejercicio piloto en tres municipios del estado, durante el periodo agosto 2016 – febrero 2018. Para Jalisco fue el derecho a la identidad de personas migrantes en retorno, y en particular, el Programa “Soy México” que busca facilitar el acceso a la doble nacionalidad de personas nacidas en Estados Unidos de padre o madre mexicanos.

El objetivo del proyecto amplio fue hacer una revisión por entidad de algunas políticas públicas, de los criterios y requisitos de acceso a programas que inciden o pudieran incidir en la seguridad de las personas migrantes, con la intención de evaluar la coherencia y congruencia de los objetivos de aquellas políticas públicas dirigidas a la población migrante con los programas en las que se materializan, analizar si son inclusivos para las personas migrantes y favorecen su seguridad, y desarrollar una propuesta metodológica basada en indicadores, para evaluar el cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano.

La propuesta de este proyecto parte del reconocimiento de la falta de datos que permitan medir/evaluar la adecuada implementación de políticas públicas y conocer, con base en información oficial, su efecto en la situación de los derechos humanos de la población migrante extranjera en México.

Como se señala en la propuesta del proyecto impulsado por el Inedim, desde el trabajo con población migrante se reconoce que la exclusión de las personas migrantes se debe frecuentemente al establecimiento de criterios y requisitos que no reconocen la movilidad de las personas, en consecuencia, su cumplimiento es imposible para esas personas y por lo tanto son discriminatorios. Por ello:

La primera fase del proyecto consistió en hacer los diagnósticos estatales a partir de revisar en los tres estados seleccionados algunas políticas públicas con el fin de dar cuenta de:

- a) los criterios y requisitos de acceso a programas que inciden o pudieran incidir en la seguridad de las personas migrantes, así como analizar qué tan incluyentes o discriminatorios resultan;
- b) si existen estadísticas producidas por las dependencias responsables de los programas que hagan visibles a las personas en situación de movilidad y los problemas que enfrentan;
- c) si en su operación se aplican principios básicos de derechos humanos como el principio pro persona y de no discriminación;
- d) cómo se da o no la coordinación institucional de las instancias de gobierno que intervienen para garantizar el cumplimiento adecuado de los programas y políticas, ya que los problemas a resolver implican necesariamente la colaboración interinstitucional, así como también acciones desde el ámbito legislativo y judicial. (De la Peña, 2018, p.5-6).

Específicamente, en el caso de Jalisco, a partir del trabajo desarrollado con comunidades de origen, desde el Prami-ITESO se identificaron varias problemáticas que enfrentan las personas en contextos migratorios; entre estas problemáticas se encuentran las restricciones

o barreras para acceder al pleno goce de sus derechos, como el de salud, educación y el acceso al trabajo. Profundizando un poco más, se encontró que muchos de estos impedimentos están relacionados con el problema de no contar con documentos que acrediten su nacionalidad, bien sea por no acreditarla como resultado de la migración o por no haber registrado en México su nacimiento en el extranjero.

“El retorno de connacionales afecta no sólo a quien regresa sino a su núcleo familiar, particularmente a las hijas e hijos nacidos en Estados Unidos, que acompañan el retorno de su familiar y que muchas veces no cuentan con la documentación necesaria que acredite su nacionalidad mexicana, dado que, al ser descendiente de madre o padre mexicano, por ley, son mexicanos de facto. Si bien esta población mexicano-estadounidense no es propiamente población de retorno, sí están dentro de las migraciones asociadas al retorno y son personas cuyas necesidades de integración y desarrollo deben ser consideradas y atendidas” (Villarreal 2017, p. 9).

Poner atención en las dificultades para el acceso al derecho a la identidad es fundamental, puesto que este reconocimiento jurídico es la puerta de acceso a otros derechos como educación, salud y trabajo. Esta gran necesidad se corrobora con las cifras recolectadas por el Procedimiento de Repatriación al Interior de México (PRIM), que revelan que ocho de cada diez personas que fueron atendidas enfrentaron problemas con la obtención de documentos de identidad, y también con las estadísticas del Área de Casos del Instituto Jalisciense para Migrantes (IJAMI), que para el año de 2017 reportó que los trámites relativos a la obtención o corrección de documentos de identidad representaron 59% (1,983) del total de los 3,366 casos atendidos en el año (IJAMI, 2018)

De aquí que el foco de atención del trabajo estuvo en esta población nacida en Estados Unidos, hijas e hijos de personas migrantes mexicanas en retorno a Jalisco, quienes por mandato constitucional son mexicanos por nacimiento aun cuando hubieran nacido en el extranjero (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos CPEUM, Art. 30).

Para la elaboración del diagnóstico coordinado por la Mtra. Marta Villarreal como consultora, junto con el equipo del PRAMI-ITESO, se buscó establecer el estado de la situación a partir de

varias estrategias: un análisis de la normatividad vigente a nivel nacional y estatal sobre el derecho a la identidad, las leyes de registro civil nacional y estatal, teniendo como referencia el marco internacional de los derechos humanos;

- i. investigación de campo mediante técnicas como entrevistas de formato libre a servidores públicos de las instituciones gubernamentales responsables, como la Dirección General del Registro Civil de Jalisco (DGRC), oficinas de registros civiles municipales, responsable del Programa Somos Mexicanos del Instituto Nacional de Migración (INM) - Delegación Jalisco, del Instituto Jalisciense para Migrantes (IJAMI), y grupos focales y documentación de casos de personas y familias afectadas por el problema;
- ii. investigaciones documentadas por investigadoras sociales en el tema migratorio y específicamente de retorno, en el estado de Jalisco. Se contó con la colaboración de investigadoras, académicas y estudiantes de la Universidad de Guadalajara y el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social Occidente (CIESAS), así como de participantes de la sociedad civil.

A partir de los hallazgos encontrados en el diagnóstico, la segunda fase del proyecto consistió en desarrollar una propuesta, denominada de “diálogo estratégico para la incidencia”, acorde con la metodología de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) siguiendo los principios del *Manual básico para la incidencia política* (Mckinley, 2002).

Una vez que se identificó en el diagnóstico que en gran medida el problema específico en el acceso al derecho a la identidad de la población migrante en retorno en Jalisco tiene que ver con la dificultad para cumplir con los requisitos que establece la Ley de Registro Civil del Estado de Jalisco (1995) para acreditar la nacionalidad mexicana, y que el conocimiento y operación del Programa Soy México, puesto en marcha desde septiembre de 2016 por el

Registro Nacional de Población (Renapo), en Jalisco eran mínimos⁴, se definió el plan de incidencia según lo planteado por WOLA, que consideró las siguientes actividades:

1. Definición de las prioridades de acción de manera concreta, precisa, clara y factible de lograr. Que para el efecto del ejercicio se definieron tres:
 - Impulsar la implementación del Programa “*Soy México*” en Jalisco, mediante la realización de un ejercicio piloto en 3 municipios (Juanacatlán, Tepatitlán y Zapotlanejo) en colaboración con la Dirección General del Registro Civil Jalisco (DGRC) y el Instituto Jalisciense para Migrantes (IJAMI).
 - Promover el reconocimiento de la carta de repatriación que otorga el Instituto Nacional de Migración (INM) por parte de la DGRC, para facilitar los trámites de obtención de acta de nacimiento.
 - Visibilizar la presencia y problemática que enfrentan los menores con doble ciudadanía en Jalisco, para lo cual se planteó generar diferentes medios de difusión como la realización de un video, infografía, y un número especial de la publicación de divulgación “Clavigero” del ITESO sobre el tema, para su distribución en los municipios.
2. El análisis de los espacios de decisión, los actores, mapas de poder y canales de influencia, en la toma de decisiones.
3. El autoanálisis de las fortalezas y debilidades del equipo de trabajo, y el análisis de las oportunidades y amenazas del entorno político.
4. El diseño de estrategias para influir en el espacio de decisión.
5. La elaboración del plan detallado de actividades para llevar a cabo las estrategias.
6. Y los mecanismos de evaluación continua para ir revisando los avances, para lo cual se contó en todo momento con el equipo experimentado en incidencia política del Inedim.

De las tres prioridades establecidas, la primera, el impulso a la implementación del Programa a través de un ejercicio piloto, permitió identificar con mucha mayor precisión las

⁴ Para marzo de 2017, a 8 meses de la puesta en marcha de esta programaa temporal, en Jalisco sólo 4 de los 125 municipios (Cocula, Puerto Vallarta, Quitupan y Tlaquepaque) lo operaban, sin difundirlo, sólo atendiendo la demanda que les llegaba.

características del problema y las dificultades que conlleva la implementación de un programa público. Asimismo, ante la respuesta que se tuvo en los tres municipios, quedó claramente asentado que, por lo menos para el estado de Jalisco, las dimensiones del problema son potencialmente mayores a las que se identificaron en el momento de definir, desde el nivel federal, la población a atender mediante el Programa Soy México.

En cuanto a la segunda prioridad de acción del proyecto, relativa a promover que la carta de repatriación que otorga el INM a las personas deportadas que reciben en la frontera de México con Estados Unidos, para que fuera reconocida como documento válido en el trámite de obtención de acta de nacimiento, ésta fue descartada al ir avanzando el proyecto, pues a través de las entrevistas con los funcionarios responsables, se vio que el foco no era el adecuado, ya que ellos mismos señalaron que no era un problema relevante, porque las personas deportadas por lo general sí tienen su acta de nacimiento mexicana y es sencillo obtenerla, pues prácticamente ya todas están digitalizadas y se pueden obtener sin necesidad de trasladarse a los lugares en que fueron registrados al nacer. Además de que el propio Ijami y el Instituto Nacional de Migración – Delegación Jalisco ya están promoviendo que las cartas de repatriación sean utilizadas como comprobante para poder acceder a los programas sociales de la Secretaría de Desarrollo Social. De la misma manera, la Comisión Nacional Bancaria ya reconoce esta constancia para abrir cuentas de banco. Para los casos de adultos mayores deportados nacidos en México, que no cuentan con acta de nacimiento mexicana, los están atendiendo como casos especiales en la DGRC y en el IJAMI.

Cabe señalar que si bien para este ejercicio en el ámbito local no se prosiguió con esta actividad, al no ser un problema en Jalisco, sí se ha identificado en otros estados del país, principalmente en la Ciudad de México, que personas deportadas están teniendo muchos problemas porque las autoridades mexicanas no reconocen la Constancia de Repatriación emitida por otra autoridad federal, como sucede con el propio INM. Este problema señala un punto fundamental en la agenda político-administrativa del tema de identidad en México, como es el hecho de que exista un Documento Único de Identidad pues, por el momento, las dependencias públicas, así como las instituciones privadas como los bancos, reconocen diversos documentos como válidos, y en muchas ocasiones no hay un sustento jurídico

respecto al porqué se aceptan unos y se rechazan otros. Tema relevante de orden estructural que está impulsándose en el nivel federal, mediante una propuesta de ley impulsada por el Renapo y el Grupo Interinstitucional de Identidad y Población, del Consejo Consultivo de la Segob.

Por último, como parte de los productos establecidos en la tercera prioridad para visibilizar la problemática en Jalisco, se elaboraron varios materiales para la divulgación de la experiencia:

- El informe del diagnóstico y el informe del ejercicio piloto, que se pueden consultar en el microsítio del proyecto,⁵
- un número especial de la publicación *Clavigero* del ITESO,⁶ que contiene una infografía, varios artículos que problematizan el tema y se da cuenta de los resultados del ejercicio en los tres municipios,
- un video con testimonios para la difusión del programa,
- boletín que se distribuyó en redes sociales, con la información de todo el proyecto,
- realización de un taller con periodistas para trabajar narrativas mediáticas sobre migración y derecho a la identidad, que visibilicen el tema y ejerzan presión en la atención del problema,
- devolución de resultados con actores involucrados, estatales y municipal.

Los resultados y el aprendizaje de este trabajo, analizados desde un enfoque de políticas públicas y participación ciudadana, es lo que se presenta en los siguientes apartados.

⁵ [DE disponible en: <https://www.migrantecero.org/seguimiento-en-los-estados/jalisco/>]

⁶ [DE disponible en: <https://blogs.iteso.mx/clavigero/2018/05/02/suplemento-clavigero-num-6/>]

CAPÍTULO II. MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA

Hoy en día, el estudio de las políticas públicas no puede ser abordado sin tomar en cuenta el ámbito del que se ocupa la ciencia política, debido a que se recurre a conceptos y nociones que tuvieron sus orígenes en esta disciplina para el análisis y la teorización de la política pública y todo lo que conlleva el proceso de su formación, implementación y evaluación.

El estudio y análisis de las políticas públicas es fundamental, pues como bien mencionan Casar y Maldonado (2008) las políticas públicas adoptadas por la arquitectura institucional y los diversos impactos que éstas tengan sobre la población, son lo que nos permite juzgar el desempeño de una administración.

Este apartado busca rescatar cuatro conceptos básicos para el estudio de la política pública: se comenzará definiendo qué es un problema público y cuáles son los elementos que lo convierten en tal; después se pasará al tema de agenda donde se presentarán las dimensiones y actores que influyen en la formación y aprobación de política pública; en un tercer momento, se abordará la importancia e influencia de la participación ciudadana como una interacción constante con el sistema institucional a lo largo de todo el proceso que implica la creación de una política pública; y finalmente, se definirá qué es una política pública, las etapas del proceso en las que se gesta y los factores que hacen que sea o no exitosa.

2.1 Los problemas públicos

La comprensión de que en cualquier comunidad siempre existirán situaciones o condiciones que afecten el bienestar de un grupo considerable de personas, ha propiciado que varios estudiosos de la ciencia política hayan buscado entender cómo dichos problemas adquieren el carácter de lo público, y encontraron que el contexto, los actores que participan y la misma

definición que se le da al problema, juegan un rol relevante a la hora de posicionar un asunto en el espectro público.

Como señalan Casar y Maldonado (2008), los problemas públicos surgen en el seno de las sociedades, no son algo exógeno o previamente constituido a ellas, sino un conjunto de ideas, valores y percepciones que buscan la atención gubernamental; para que adquieran el estatus público, una de las condiciones es que un actor político los adopte como propios e invierta recursos y capital político en el asunto. Sin embargo, es cierto que otros actores con diversos intereses juegan un rol importante cuando estudian y cuantifican el tema para demostrar su relevancia.

Partiendo de la premisa de Aguilar “no todas las cuestiones se vuelven públicas ni todas las cuestiones públicas se vuelven necesariamente objeto de la acción gubernamental” (1993, p.3), es importante destacar que existen factores como lo es el contexto donde acontecimientos de naturaleza social, económica, política o ambiental sirven como mecanismos detonantes que diversos actores como la sociedad civil y la academia aprovechan para traer a la arena pública los problemas que aquejan a una sociedad.

Otro factor que influye en el empuje para que un problema público pueda ser incorporado en la agenda, es la definición de éste, puesto que se enfrenta con un doble desafío. Por un lado, la parte de la construcción conceptual y simbólica que influye en la aceptación social y política del problema;⁷ y por otro lado, deben de “ser definidos, planteados y estructurados de manera que sean social y gubernamentalmente abordables, de acuerdo con los recursos intelectuales, legales, fiscales, políticos y administrativos disponibles” (Montecinos, 2007, p.329). En palabras de Aguilar “el grado de especificidad de una definición, su ámbito de significación social, su relevancia temporal, su complejidad técnica y la existencia de precedentes, son los factores que favorecen o impiden la difusión del problema entre un mayor número de ciudadanos” (1993, p.35).

⁷ Dentro de esta etapa poco se ha estudiado el papel de los intereses, los juegos de poder y los procesos de negociación en la construcción de estos significados compartidos que permiten la identificación de la sociedad con el problema (Casar y Maldonado, 2008).

2.2 La Agenda

Una vez que los problemas públicos han sido identificados y bien definidos, los distintos actores buscarán colocarlos en la agenda, especialmente en la de gobierno, la cual Aguilar define como “el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar” (1993, p.29), para que sean tomados en cuenta y se les busque una solución mediante políticas públicas o leyes.

Es entonces de vital importancia entender cómo y quiénes participan en la elaboración de la agenda, pues como bien apuntan Casar y Maldonado (2008), en sociedades complejas no existe un equilibrio perfecto de intereses en competencia e igual representación; sino que, al contrario, en el análisis se tiene que tomar en cuenta la naturaleza restrictiva, elitista y con grupos de interés de la esfera pública. A final de cuentas “la formación de la agenda de gobierno evidencia la salud o enfermedad de la vida pública, pues revela cuál es la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de una política” (Aguilar, 1993, p.27).

Para estudiar a fondo la formación de la agenda se tienen que tomar en cuenta tres elementos: la dimensión social, la dimensión institucional y el contexto en el cual estas dos se forman e interactúan entre ellas. En cuanto al contexto, son los acontecimientos y situaciones que modifican directa o indirectamente el *statu quo* de las cosas, estos eventos pueden ser internos (local-nacional) o ser externos (global-internacional). Y respecto a la dimensión institucional, se trata de la configuración o arquitectura institucional, pues dichas estructuras pueden fungir como “habilitantes o inhibidoras de participantes, tiempos y formas de participación debido a que son éstas las que determinan el conjunto de actores que tienen autoridad y capacidad de llevar un asunto de interés al estadio de su procesamiento”⁸ (Casar y Maldonado, 2008, p. 13).

⁸ Este caso de estudio se da dentro de la estructura institucional mexicana, donde el sistema político es presidencial, federal y bicameral. Esto es relevante puesto que dichas características incorporan jugadores con veto, de los que otros sistemas carecen (Casar y Maldonado, 2008).

La dimensión social, por otra parte, se enfoca en analizar a los actores involucrados en la construcción de la agenda; el tipo de poder que ostentan, los recursos de los que disponen, sus relaciones e intereses. Los actores que es importante considerar en la formación de la agenda son:

- Actores institucionales y actores con poder de veto
- Medios de comunicación
- Grupos de interés
- Sociedad civil organizada (movimientos, ONG, SC)
- Sociedad civil (público en general)
- Actores privados (capital privado)
- Actores internacionales (transnacionales, gobierno, migrantes)

Dentro de los estudios de agenda, varios autores han desarrollado diversas clasificaciones y tipos de agenda. No obstante, para fines de este estudio de caso se menciona la utilizada por Luis F. Aguilar. El autor define dos tipos de agenda: la primera es nombrada como sistémica o pública, la cual está conformada por todas las cuestiones que una comunidad política percibe como susceptibles de atención gubernamental; dicha agenda aborda cuestiones abstractas, de formulación genérica, en donde el mayor número de población se siente identificada. Mientras que la otra agenda es denominada institucional o gubernamental, en ella se encuentran aquellos asuntos que han sido explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los actores con poder de decisión; estas cuestiones tienden a ser más específicas, concretas y acotadas (Aguilar, 1993).

La formación de la agenda es el primer paso para las acciones de los actores políticos y sociales que buscan convertir sus ideas y propuestas en realidades, mediante la promulgación de leyes y creación de políticas públicas que den respuesta y resuelvan los problemas públicos existentes en las sociedades (Casar y Maldonado, 2008).

2.3 La participación ciudadana

Mario Espinoza, en su artículo “La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía” (2007), lista una serie de definiciones sobre la participación ciudadana, en donde se demuestra el gran impacto e importancia que puede llegar a ejercer esta herramienta.

La participación ciudadana es:

1. Una forma de expresión privilegiada mediante la cual es posible canalizar y conciliar la diversidad y la complejidad de los intereses de los habitantes de una región determinada.
2. Un medio de comunicación más directo entre gobernantes y gobernados.
3. Una herramienta ciudadana para influir en la planeación, vigilancia y evaluación de la función pública.
4. Un nuevo instrumento de contrapeso en torno al funcionamiento de las instituciones gubernamentales y políticas.
5. Un mecanismo de interacción entre funcionarios y ciudadanos orientado hacia la generación de formas de gobierno, legítimas, eficientes y representativas.
6. Un derecho y una obligación ciudadana garantizada jurídicamente por el Estado.
7. Una fórmula de representación ciudadana orientada hacia el desarrollo de estrategias de cogestión y autogestión en el desarrollo de políticas públicas.
8. Un novedoso proceso participativo que permite superar los viejos esquemas de gobierno basados en relaciones clientelares y corporativas.

Existen varios desafíos a los que se enfrenta la participación ciudadana, algunos tienen que ver con la manera como es percibida dicha actividad puesto que desde un enfoque administrativo se cree que es un asunto marginal sin mucho impacto, mientras que desde el punto de vista sociológico se teme que el diálogo con los actores gubernamentales pueda reducir el potencial transformador de los movimientos sociales. Otro desafío que encuentra es el poder ubicar los procesos en los que puede incidir de manera más directa en las políticas públicas (Canto, 2017).

Sin embargo, a través de la presencia constante (por no decir permanente) de temas como género, derechos humanos, medio ambiente, inclusión social en la agenda gubernamental, así como las contribuciones al diseño de políticas públicas y la inclusión de nuevos actores en diversas áreas como lo son las políticas de desarrollo e inclusión, se comprueba que la participación ciudadana puede lograr y crear un gran impacto en la elaboración de políticas públicas y en el *statu quo* (Canto, 2017).

2.4 Políticas públicas

Como se ha ido mencionando a lo largo de esta sección, la política pública comienza con la identificación de un problema, el cual tiene que poseer ciertas características y estar bien definido para adquirir el estatus de problema público. Para que un problema sea adoptado e incorporado en la agenda, la participación ciudadana juega un rol muy importante, así como también toda la estructura institucional. Una vez que el problema forma parte de la agenda, se activa toda la maquinaria institucional para darle solución ya sea a través de leyes o políticas públicas. David Easton menciona que los sistemas políticos gestionan las demandas y tensiones mediante la generación de decisiones de autoridad, en un proceso continuo de retroalimentación (citado en Casar y Maldonado, 2008).

Muchos autores han definido qué es una política pública, pero todos coinciden en que es un proceso que se desenvuelve por etapas y que los integrantes necesarios para cualquier política son: la existencia de un problema, opciones para solucionarlo, la implementación de una de éstas, su monitoreo y consecuente evaluación.

Para que una política pública tenga mayor posibilidad de ser exitosa, lo ideal es que se reuniera el consenso en torno a la identificación del problema, la manera de abordarlo y solucionarlo, además de que las condiciones políticas fueran favorecedoras y adecuadas (Casar y Maldonado, 2008). Lamentablemente esto no es algo que suceda con frecuencia. Existen diversos factores que influyen en el éxito o fracaso de una política pública, como lo son:

- La incidencia política, que son los esfuerzos de la sociedad organizada para influir en la formulación e implementación de las políticas y programas públicos por medio de la persuasión y la presión ante autoridades estatales, organismos financieros internacionales y otras instituciones de poder (McKinley, 2002).
- La apertura democrática.
- La equidad social, económica y cultural.
- La descentralización.
- La democratización del acceso a los medios de comunicación.
- La transparencia.
- La definición del problema.
- Los recursos (financieros, tecnológicos, sociales y políticos).

Debido a la naturaleza de su proceso y los factores que la influyen, la política pública surge como una tarea colectiva que incorpora conjunta y corresponsablemente tanto a la sociedad como al gobierno, pues son necesarios los dos frentes para dar una solución integral al problema.

Desde este enfoque, es que se hace el análisis de los problemas en la implementación de un programa público, la identificación y definición del problema público a atender, los medios generados para lograrlo, y los resultados y alcances obtenidos. El proceso para documentar un problema identificado, y llevarlo a la agenda gubernamental a través de la participación ciudadana, así como la confluencia de diversos factores de contexto, es lo que a continuación se presenta.

CAPÍTULO III. EL DERECHO A LA IDENTIDAD

De acuerdo a lo señalado en el diagnóstico, Villarreal (2017) señala que el derecho a la identidad es considerado un derecho complejo, pues hace referencia no sólo a la existencia jurídica de las personas, sino también a la concepción que de sí mismas tienen las personas y a la manera como se relacionan con la sociedad.

El artículo 4º de la CPEUM define que: “Toda persona tiene derecho a la identidad y a ser registrado de manera inmediata a su nacimiento. El Estado garantizará el cumplimiento de estos derechos. La autoridad competente expedirá gratuitamente la primera copia certificada del acta de registro de nacimiento.” (Adicionado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de 2014).⁹

Los atributos jurídicos de distinto orden que conforman el derecho a la identidad y que se encuentran intrínsecamente relacionados con otros derechos son:

- Universales: nacionalidad, nombre y filiación (relaciones familiares).
- Mexicanos: registro, gratuidad e inmediatez.

Como lo señala Villarreal, la Constitución mexicana, en sus artículos 30, 32 y 37 define claramente que el derecho a adquirir la nacionalidad mexicana es por nacimiento o por naturalización, otorgando además la nacionalidad por *ius sanguinis* a las hijas e hijos de mexicanas o mexicanos que nacieron fuera del territorio mexicano. Agrega además el derecho a tener más de una nacionalidad, al eliminar el requisito previo de renunciar a la nacionalidad mexicana cuando se optara por otra distinta. Y es enfática al establecer que los mexicanos por nacimiento no perderán *nunca* su nacionalidad.

La Ley General de Niños, Niñas y Adolescentes (LGDNNA, Art. 19, fracción I), determina que desde su nacimiento el niño/a tiene derecho a “contar con nombre y los apellidos que les

⁹ Consultado en <https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos#10539>.

correspondan, así como a ser inscritos en el Registro Civil respectivo de forma inmediata y gratuita, y a que se les expida en forma ágil y sin costo la primera copia certificada del acta correspondiente, en los términos de las disposiciones aplicables.” (Villarreal 2017, p.21).

También establece el derecho a conocer quiénes son los padres, y a preservar sus relaciones familiares. La filiación es un elemento sustancial de la identidad con fuerte presencia y tradición al conformar el nombre con los apellidos correspondientes del padre y de la madre.

El acto de registrar un nacimiento en el registro civil es el medio tangible en el que se concreta el derecho a la identidad. Por ser el primer acto jurídico, es de suma importancia llevarlo a cabo, ya que “es el medio por el cual se adquiere la personalidad jurídica, y el Estado reconoce a las personas, formaliza su existencia e inicia la relación derecho-obligaciones, que habrá de conformar la esfera jurídica de las personas” (Villarreal 2017, p. 16).

Como señala la misma autora, en otro estudio de su autoría, con la colaboración de Yessica Maas, sobre propuestas de adecuaciones normativas antidiscriminatorias al registro civil, es de crucial importancia el papel que desempeña el Registro Civil en el acceso a los derechos humanos, por ser el medio con el que se define la personalidad jurídica de una persona, que significa la entrada al mundo de los derechos ante el Estado. “El derecho a la identidad, a través de la inscripción en el registro de nacimiento, es el fundamento indispensable tanto de la libertad individual como de la igualdad” (Villarreal y Maas, 2014, p.4).

Las principales barreras para tener acceso a este derecho tienen que ver con los requisitos que establece el Reglamento del Registro Civil que exige la presentación del acta de nacimiento extranjera apostillada y traducida por un perito autorizado por el cabildo municipal, y con vigencia menor a un año, para inscribirla en el Registro Civil Mexicano. Estos requisitos, además de ser costosos, implican un procedimiento complicado y desconocido tanto por los interesados como por los servidores públicos, que se hace más problemático sobre todo cuando ya se está en México.

Según la información obtenida en las entrevistas a funcionarios y a personas que estaban queriendo obtener su acta mexicana, los costos asociados para el trámite de inscripción de

un nacimiento de un mexicano/a en el extranjero cuando ya se encuentra en México, oscilan alrededor de los seis o siete mil pesos por acta, pues hay que pagar por lo general al gestor para el trámite de la legalización o apostilla en Estados Unidos, la traducción por perito autorizado, más de los derechos municipales establecidos en la Ley de Ingresos Municipales.

Como se menciona en el informe del diagnóstico de este proyecto (Villarreal, 2017), salvar estos requisitos se vuelve complicado precisamente por las circunstancias asociadas a los motivos del retorno, por ejemplo, la imposibilidad de reingresar a Estados Unidos por una deportación o por no tener visa, la falta de recursos económicos, de tiempo para emprender el viaje o el no contar con redes sociales y familiares que apoyen en el trámite de obtención del acta en EE.UU, y por los costos implicados, ya que en muchas familias hay que realizar el trámite para dos o más de sus miembros.

Otra de las problemáticas identificadas es la falta de información y desconocimiento de los propios servidores públicos respecto de los procedimientos y los requerimientos para hacer el trámite de la doble nacionalidad. Por lo general, se limitan a dar información de los requisitos establecidos, pasar los datos de peritos autorizados, pero desconocen las vías para poder hacer la legalización y apostilla de las actas estadounidenses.

Por otro lado, es de llamar la atención la percepción que algunos de los funcionarios municipales de registro civil tienen, pues en las entrevistas señalaron que todos los casos que recibían para solicitar la inscripción de nacimientos en el extranjero se resuelven, y que por ser personas que han estado en Estados Unidos no tendrían problemas económicos, es decir, que no era un problema ni una gran demanda.

Como se muestra en este apartado, el derecho a la identidad es fundamental para poder tener acceso a otros derechos, es un derecho universal plasmado en la Constitución, pero por cuestiones de requisitos y trámites, las personas en movilidad no pueden tener acceso al mismo. Con el ejercicio piloto que se llevó a cabo en la segunda fase del proyecto, quedó totalmente evidenciado que sí hay un gran problema en el acceso al derecho a la identidad, y que es urgente atenderlo.

CAPÍTULO IV. EL PROGRAMA SOY MÉXICO PARA EL REGISTRO DE LA POBLACIÓN MEXICO-AMERICANA

En agosto de 2016, el gobierno federal implementó el Programa “Soy México” dentro de la Estrategia Binacional para el Registro de Nacimientos de la Población México-Americana, que consiste en la verificación electrónica de los registros de nacimiento estadounidenses de personas hijas/os de madre o padre mexicanos, para su inserción en el Registro Civil de México.

Para evitar los obstáculos que representa la obtención de la apostilla o legalización de las actas de nacimiento extranjeras para la acreditación de la nacionalidad de mexicanos nacidos en el exterior, el Registro Nacional de Población (Renapo), de la Secretaría de Gobernación (Segob) contrató con un organismo estadounidense, la Asociación Nacional de Estadística y Sistemas informáticos de Salud Pública (NAPHSIS, por sus siglas en inglés) los servicios de acceso a la base de datos de registros de nacimientos de mexicanos nacidos en Estados Unidos. De esta manera se suple el requisito de legalización u obtención de apostilla de las actas de nacimiento extranjeras para poder ser inscritos en el registro civil del país.

Como señala Villarreal (2017), esta solución tiene su fundamento en la propia convención de la apostilla, que indica que ésta no podrá exigirse cuando haya un acuerdo entre dos o más Estados contratantes que la simplifiquen o dispensen. Así, a partir de la consulta que hace el Renapo, se emite una constancia que será el documento suficiente mediante el cual las oficialías municipales del registro civil realizarán la inscripción del nacimiento de la niña/o mexicano nacido en el extranjero.

Desde el Renapo se hizo una reasignación de presupuesto, para cubrir los costos de las verificaciones electrónicas en dicha base de datos. Y por lo pronto tiene una vigencia al 31 de diciembre de 2018, por el contrato establecido entre el Renapo y la NAPHSIS. De ahí la importancia de darle la mayor difusión posible para beneficio de esta población.

Si bien es un programa federal, depende para su operación de la participación de las autoridades estatales que coordinan en cada entidad el registro civil, pues es a través de ellas que el Renapo definió que son las autorizadas para hacer las verificaciones electrónicas.

El contrato entre el Renapo y la NAPHSIS definió tres fases: la primera ya concluida, en que el Renapo contó con sólo dos usuarios para acceder a la base de datos EVVE, lo cual significó un importante cuello de botella, pues estas dos personas atendían la demanda nacional. En la segunda fase, hacia el mes de septiembre de 2017, también ya concluida, la NAPHSIS autorizó tres usuarios más para uso de los Registros Civiles, entre ellos estuvo Jalisco; y en la tercera fase, que está en proceso (2017-2018), la NAPHSIS otorgará una clave de acceso a cada uno de los 32 Registros Civiles del país, con lo cual se agilizarán mucho más los tiempos de consulta y emisión de oficios para los registros civiles municipales.

Según información presentada por la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, en reunión del Grupo Interinstitucional de Educación e Identidad en la Ciudad de México, al mes de mayo de 2018, 23 entidades federativas cuentan con clave de usuario para acceder al sistema EVVE y hacer las verificaciones de manera directa. A esa fecha se habían realizado 78,902 consultas en el sistema EVVE de la NAPHSIS, y se había pagado por ello 1'461,998 pesos con recursos de la Segob.

Gráfico 1. Resultados y avances del Programa Soy México



Fuente: Presentación de Avances y Retos del Programa Soy México, por parte de la Dirección General del Registro de Población e Identificación Personal. Ciudad de México, 29 de mayo de 2018.

Es importante resaltar que el surgimiento del Programa “Soy México” tiene como antecedente un proceso de incidencia de organizaciones de la sociedad civil en diálogo con diversas dependencias de gobierno federal, como la Renapo, la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y el Consejo Ciudadano de Política Migratoria de la Segob, para visibilizar las barreras que enfrentan las personas migrantes y sus familias en el acceso a sus derechos y desarrollar propuestas para su atención. El Grupo Interinstitucional de Identidad y Educación, del Consejo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, fue el espacio donde se concretó esta iniciativa de Programa, con la finalidad de simplificar los requisitos solicitados para la doble nacionalidad de hijos de mexicanos nacidos en el extranjero. La propuesta se fundamentó en un diagnóstico en el que se identificó a la población a atender.

Así lo señaló en entrevista la Lic. Berenice Valdez Rivera, Coordinadora del Área de Políticas Públicas del Instituto para las Mujeres en la Migración, AC (IMUMI).

A lo largo de más de cinco años, se ha estado trabajando en el tema. Organizaciones del Colectivo Migraciones para las Américas (COMPA) documentamos casos para visibilizar el problema en México, intercambiamos información y planteamos rutas de acción para las políticas públicas. También se revisó la regulación de los Registros Civiles en los estados para analizar los elementos que requerían ser modificados para estar conforme al derecho a la identidad de personas extranjeras en México. El problema estructural es que en este país no hay un documento único de identidad, y hay un criterio discrecional de cada autoridad e instancia sobre lo que reconocen válido como documento de identidad (acta de nacimiento, cartilla, pasaporte). Se investigó qué información existe y cuál es el mandato que tienen las autoridades. Así, durante este proceso se evidenció el problema de la falta de estadísticas necesarias para dimensionar el problema, visibilizarlo y, por tanto, atenderlo.

A través de la participación en el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, insistimos en generar mecanismos y acciones afirmativas para garantizar el derecho a la identidad. Se fueron dando pasos, primero con la conformación del Grupo Interinstitucional de Identidad y Educación y la creación de un comité de estadísticas con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) para que en la Encuesta Intercensal del 2015 se incorporaran variables que permitieran visibilizar el problema, y poder generar políticas públicas acordes. Se logró que el gobierno mexicano reconociera la situación y que buscara soluciones. Al principio había reticencia y estas propuestas no tenían mucho eco, pero el contexto externo hizo que pusieran atención: comenzó el aumento de las deportaciones con Obama, y a evidenciarse la política restrictiva estadounidense y que ahorita padecemos con D.

Trump. Es a partir de este proceso que se define el Programa *Soy México*” (Berenice Valdez Rivera, entrevista, 31 de enero de 2018). (Ver Gráfico 2).

Gráfico 2. El proceso de la definición del problema a la agenda pública.



Elaboración propia.

A partir de conocer los avances que en el nivel federal se fueron logrando mediante la participación de organizaciones de sociedad civil como el Instituto para las Mujeres en las Migraciones, AC, el Centro de Apoyo a Familias Migrantes de Tlaxcala, por citar sólo algunas, y de identificar en el diagnóstico que en Jalisco hay una gran población mexicana nacida en Estados Unidos que ha retornado y que tiene dificultades para contar con su acta de nacimiento mexicana, se procedió a hacer el análisis de la implementación de dicho Programa en el estado. Los resultados de este ejercicio son los que se expondrán más adelante y constituyen el aporte central de este trabajo.

CAPÍTULO V. EL EJERCICIO PILOTO Y LA IMPLEMENTACIÓN DEL PROGRAMA “SOY MÉXICO” EN JALISCO

5.1 Cambios legislativos y arranque del Programa en Jalisco

Durante la realización de las entrevistas con las autoridades municipales y estatales a principios de 2017, se constató que dicho Programa, a pesar de haber iniciado desde hacía ocho meses no estaba operando de manera generalizada, no obstante la existencia de un Acuerdo del Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 8 de noviembre de 2016,¹⁰ en el que permite hacer las adecuaciones pertinentes respecto a la apostilla, en concordancia con la propuesta de Programa “Soy México”.

En entrevista con el responsable operativo del programa en la DGRC, informó que durante 2016 habían presentado 105 solicitudes de consultas de verificación, y en los primeros dos meses de 2017, llevaban 95 casos de solicitudes registradas (Miguel Saavedra Jean, entrevista, 24 de febrero de 2017), y como ya se mencionó líneas arriba, sólo cuatro de los 125 municipios jaliscienses realizaban trámites bajo esta modalidad. En las entrevistas realizadas durante el diagnóstico a oficialías municipales del registro civil, se confirma el desconocimiento de dicho programa, o a lo sumo algunos tenían una información muy vaga y errónea, de que era la dirección estatal quien estaba haciendo esa propuesta. Por ello, se definió como prioridad de la segunda etapa del proyecto, impulsar la operación de Programa “Soy México”, dada la temporalidad limitada del mismo, y la gran necesidad identificada.

¹⁰ ACUERDO número DIGELAG ACU 057/2016, para la simplificación de legalización y de apostille de los certificados de nacimiento emitidos por la autoridad competente de los Estados Unidos de América que prueben el registro de nacimiento de personas hijos e hijas de padres mexicanos nacidos en territorio nacional o por naturalización, mediante la verificación electrónica necesaria para la realizar la inserción del registro de nacimiento estadounidense en el acta respectiva del Registro Civil del Estado. Publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco el 8 de noviembre de 2016.

Jalisco, como todas las entidades federativas, fue invitado a participar en este mecanismo de simplificación del proceso de verificación de actas de nacimiento. Sin embargo, no fue sino hasta el mes de julio 2017 cuando la DGRC difundió el programa, una vez que el Congreso Estatal aprobó una reforma a la Ley del Registro Civil del Estado.¹¹

Desde finales de 2016 se habían presentado al Congreso del Estado de Jalisco algunas iniciativas y propuestas de reforma a dicha ley, y se avanzó en su resolución en el mes de junio de 2017. Dichas propuestas sugieron de la propia Dirección General del Registro Civil de Jalisco,¹² y otras fueron impulsadas por el diputado José García Mora,¹³ y por el diputado Isaías Cortés Berumen.¹⁴

Al conocer la existencia de esas iniciativas legislativas en el estado, desde el equipo del Prami-ITESO, particularmente mediante la consultora Marta Villarreal, se tuvieron varias entrevistas con los diputados que las estaban proponiendo para facilitarles información sobre la existencia del Programa “Soy México” y sus avances en el ámbito nacional, así como para hacer algunas sugerencias.

Básicamente, las propuestas existentes se centraban en modificar y adecuar el Reglamento de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, en los artículos 4, 10, 11, 17, 18, 24 y 25, que tienen que ver con los requisitos mencionados para acreditar la nacionalidad mexicana (apostilla, vigencia, traducción por perito autorizado, retención del documento, costos implicados). En este sentido, en Jalisco hubo un avance en la armonización legislativa para adecuar los marcos normativos estatales con las disposiciones federales emitidas a través de este Programa “Soy México” (Villarreal, 2017).

Finalmente,

¹¹ Acuerdo Número 26377/LXI/17 del 13 de Junio de 2017.

¹² Solicitud DGRC 861/2016 promovida por la Dirección General del Registro Civil del Estado de Jalisco en noviembre de 2016. Misma que fue resuelta con el decreto del 13 de junio de 2017.

¹³ Iniciativa presentada por el Diputado José García Mora, Congreso del Estado de Jalisco. Consultado 9 marzo 2017, disponible en <http://congresoweb.congresoajal.gob.mx:8012/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/estados/68776.pdf>

¹⁴ Iniciativa de decreto presentada el 23 de febrero de 2017 por el Diputado Isaías Cortés Berumen. Disponible en <http://congresoweb.congresoajal.gob.mx:8012/agendakioskos/documentos/sistemaintegral/estados/69410.pdf>

la adición aprobada del Artículo 41 Bis posibilita que las personas nacidas en el extranjero de padre o madre mexicana puedan obtener su acta de nacimiento al igual que una persona nacida en territorio mexicano, a diferencia de sólo poder inscribir en el registro civil mexicano el acta de nacimiento que se les asignaba en otro país. Con esta modificación tendrán el acta de nacimiento con los apellidos de ambos padres y con los datos de sus respectivos abuelos y, al ser un documento mexicano, será gratuita su expedición. (De la Peña, 2018, p.28)

Y se establece la dispensa de la apostilla o legalización cuando existan entre los Estados Unidos Mexicanos y el país de origen del documento extranjero, convenios o tratados internacionales que prevean medios simplificados para constatar el nacimiento y la nacionalidad de niños y niñas mexicanas nacidas en el extranjero.

A partir de estos cambios legislativos, que armonizaron la ley estatal con las nuevas disposiciones federales, la DGRC puso en marcha el Programa “Soy México” en julio de 2017.

Mediante una capacitación para los oficiales de los registros civiles de los 125 municipios del Estado, en el mismo mes de julio de 2017, se dio a conocer el programa, los fundamentos del derecho a la identidad, la Ley de Nacionalidad, así como los cambios al reglamento recién aprobados, y los procedimientos hasta ese momento definidos.

De parte del equipo del ITESO se participó en estas sesiones, presentando el Programa, así como la experiencia del ejercicio piloto en los tres municipios, los resultados obtenidos, los problemas identificados, el tipo de documentos que presentaban las personas, sus dudas, etc. Pero, sobre todo, se presentaron elementos para demostrar con datos reales obtenidos en los tres municipios, que la necesidad es grande y que está ahí latente, y que es de prever la demanda que se tendrá, pues al momento de la capacitación ya se habían realizado las jornadas del ejercicio piloto, y tan sólo en seis días se recibieron cerca de 400 solicitudes.

En estas capacitaciones se enfatizó a los servidores públicos la importancia de comprender las complejas situaciones que viven las personas migrantes, que el contar con un documento de identidad antes que un trámite, es un derecho constitucional que debe ser garantizado por las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, y se resaltó el papel que los municipios han de desempeñar a la hora de difundir y promover el programa y sus beneficios.

A la par de las capacitaciones, la DGRC estableció una oficina para el programa y así atender la demanda de los 125 municipios.

El Programa *Soy México* comenzó a moverse. Según datos de la propia oficina obtenidos en entrevista¹⁵, durante los meses de enero a junio del 2017, se habían procesado 800 solicitudes de actas de inscripción de doble nacionalidad en todo el estado, y a partir del ejercicio piloto y de la capacitación e indicación de operar el programa, de agosto a septiembre de ese año se recibieron 2,665 solicitudes, entre ellas los 396 casos presentados como resultado del ejercicio piloto realizado. Es decir, en tan solo dos meses se triplicó la demanda, y prácticamente todos los municipios presentaron solicitudes, aunque algunos todavía no implementaban el programa, entre ellos Guadalajara. (De la Peña, 2018, p.29-30).

Según datos proporcionados por el responsable del manejo de información del Programa “Soy México” en la DGRC, al mes de abril de 2018, se tenían registradas 4,634 solicitudes de verificación de los 125 municipios de Jalisco (Miguel Saavedra Jean, entrevista, 16 de abril de 2018).

5.2 Juanacatlán, Tepatitlán y Zapotlanejo, características municipales y acuerdos de colaboración

A continuación se presenta la descripción del proceso de implementación del ejercicio piloto en los tres municipios. Para ello se retoman partes textuales del informe “Los retos de comprobar que eres mexicano/a en tu propia tierra” (De la Peña, 2018, pp. 21-32), aunque en ocasiones se añaden algunos párrafos, se hacen descripciones más extensas o se sintetiza alguna información, en función de este trabajo recepcional.

Entre los meses de abril y junio de 2017, comenzó la segunda etapa del proyecto. Para lo cual se establecieron los acuerdos de colaboración tanto con la DGRC, como con tres Oficialías Municipales del Registro Civil de Juanacatlán, de Tepatitlán de Morelos y de Zapotlanejo, para hacer el ejercicio piloto y llevar a cabo las jornadas de promoción del Programa y recibir solicitudes. Para ello se involucró también a tres organizaciones de la sociedad civil de dichos

¹⁵ Entrevista a la Srita. Angélica Vargas, responsable del Programa Soy México de la DGRC JALISCO Jalisco, 25 de septiembre 2017.

municipios: Necahual México, AC, en Juanacatlán; Fundación Bienhechores, en Tepatitlán; y Tú y Yo en Sinergia, AC, en Zapotlanejo, por considerar muy importante que el trabajo local se hiciera en articulación con sociedad civil organizada y las dependencias municipales y estatales, para difundir desde distintos sectores las acciones a realizar, y que el seguimiento al tema se hiciera desde las mismas organizaciones. Desde el ITESO se coordinó este esfuerzo.

La selección de dichos municipios respondió, por un lado, a que previamente ahí se habían desarrollado algunas actividades desde el Programa de Asuntos Migratorios del ITESO y tanto oficiales de los registros municipales, como las organizaciones sociales, habían mostrado interés en trabajar en el tema. Por otro lado, particularmente dos de éstos, Tepatitlán y Zapotlanejo, figuran entre los quince municipios con mayor registro de población de retorno en Jalisco, que, como señala Woo (2015), se trata de municipios urbanos con índice de marginación bajos. Estos tres municipios están a menos de 100 km de distancia de la zona conurbada de Guadalajara.

Juanacatlán es un municipio con menos de 20,000 habitantes, su grado de intensidad migratoria disminuyó de 2000 a 2010, pasó de medio a bajo. En general sus indicadores de migración disminuyeron, de manera muy notoria en cuanto al porcentaje de viviendas que reciben remesas, que pasó de 11.08% a 4.27% en 2010, y de igual manera las viviendas con emigrantes en EE.UU. en el quinquenio anterior (9.02% a 1.83%.) (Véase Tabla 1)

En cuanto a Tepatitlán, éste es un municipio que pertenece a una de las regiones del estado de tradición migratoria, la Región Altos Sur. Como se muestra en la Tabla 1, en los últimos años ha bajado su grado de intensidad migratoria de alto a medio y es de llamar la atención la disminución tan fuerte de viviendas con emigrantes en EE.UU., pasando de 9.95% en 2000 a 3.86% en 2010, al igual que la migración circular. Mientras tanto las viviendas con migrantes de retorno aumentan, pero no en la misma proporción en que disminuyen los dos indicadores anteriores. En lo relativo al porcentaje de hogares que recibieron remesas, no hay mucha variación entre los datos de 2000 y 2010, sin embargo, según se reporta en el Anuario Migración y Remesas 2017 de CONAPO y la Fundación BBVA, en 2016 Tepatitlán

ocupó el cuarto lugar en el estado de Jalisco en cuanto a recepción de remesas, lo cual nos deja ver cómo los cambios en las tendencias son muy rápidos.

En Zapotlanejo se mantiene el grado de intensidad migratoria medio. Los cambios importantes que se observan en este municipio están en el aumento del número de viviendas que reciben remesas (de 7.44% en 2000 a 11.28% en 2010), y el porcentaje de viviendas con migrantes de retorno, que pasa de 1.61% a 4.62%, mientras que hay una disminución de emigrantes en EE.UU y migrantes circulares.

En los tres municipios hay una fuerte disminución de viviendas con emigrantes en EE.UU en el quinquenio anterior (2005-2010), al igual que disminuye la migración circular, mientras que el envío de remesas sigue presente de manera importante por lo menos en dos de los municipios, al igual que la migración de retorno. La proporción en que disminuyen las viviendas con emigrantes en EE.UU no es la misma para los hogares con migrantes de retorno, sin embargo, por lo menos para Tepatlán y Zapotlanejo, sí está siendo una tendencia de aumento, en mayor medida para este último.

Tabla 1. ÍNDICE Y GRADO DE INTENSIDAD MIGRATORIA						
	JUANACATLÁN		TEPATITLÁN		ZAPOTLANEJO	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Grado de intensidad migratoria	Medio	Bajo	Alto	Medio	Medio	Medio
% viviendas que reciben remesas	11.08	4.27	7.67	7.34 (*)	7.44	11.28
% Viviendas con emigrantes en EE.UU del quinquenio anterior	9.02	1.83	9.95	3.86	7.04	3.81
% Viviendas con migrantes circulares del quinquenio anterior	1.84	1.71	4.24	2.00	3.37	1.73
% Viviendas con migrantes de retorno del quinquenio anterior	3.09	2.89	2.98	3.87	1.61	4.62
Lugar que ocupa en el contexto estatal (de 125 municipios)	82	107	71	88	99	79

(*) Según el Anuario de Migración y Remesas 2017, BBVA, Tepatlán ocupa el 4to. lugar en Jalisco como receptor de remesas.
Fuente: IIEG, Diagnósticos Municipales Nov. 2017, www.iieg.gob.mx

Habiendo confirmado la disposición de los registros civiles de los tres municipios de hacer el ejercicio piloto, se tuvo una capacitación para el personal de sus oficinas municipales, y algunas personas de las organizaciones civiles locales para preparar las jornadas. Se trabajó el tema del derecho a la identidad de las personas en contextos migratorios, se presentó el Programa “Soy México”, y se tomaron acuerdos respecto a las fechas para llevar a cabo la

recepción de solicitudes en cada municipio, la difusión de las jornadas y el procedimiento para hacer llegar la información a la DGRC. Este ejercicio piloto se realizó dos semanas antes de que la DGRC hiciera la capacitación a todas las oficialías del estado.

Se decidió comenzar con dos jornadas de trabajo por municipio, de 9am a 3pm, durante las primeras semanas de julio, para poder recibir las solicitudes, y se estableció como meta 30 solicitudes por municipio, pues se consideró que no habría tanta demanda por no ser periodo de inscripciones escolares, además de las mismas valoraciones que los responsables de los registros civiles municipales hicieron sobre el comportamiento previo en la demanda de este trámite de inscripción de nacionalidad.

Para recabar la información, se adaptó una ficha de entrevista utilizada por el Instituto para las Mujeres en la Migración, AC (IMUMI) en otros estados de México. Era importante documentar no sólo los datos necesarios de los solicitantes (fechas, nombres, identificaciones), sino la información que tienen las personas sobre ese derecho, sobre los procedimientos, con qué documentos cuentan, los problemas que enfrentan por no tener su documento, las razones por las cuales no lo habían tramitado, así como una breve semblanza de su proceso migratorio.

Asimismo, se elaboró un poster y una invitación electrónica que se distribuyeron en los municipios. Tanto las oficialías municipales del registro civil como las organizaciones sociales fueron los responsables de difundir las jornadas para recibir las solicitudes. Básicamente se hizo a través de las redes sociales, medios de difusión locales, y lugares clave como las parroquias, escuelas, parques deportivos.

Las integrantes del equipo del ITESO, con el apoyo del personal de las Oficialías de los tres Registros Municipales, fueron las responsables de recibir en sus oficinas a las personas para hacerles la entrevista y recibir sus documentos, que para esta ocasión fueron copias simples de las actas de nacimiento e identificación oficial. Toda la información se procesó según indicaciones de la DGRC, a la que se entregaron los archivos digitales de las actas escaneadas y el vaciado de datos, los primeros días de agosto 2017.

Posteriormente, en la DGRC se conformaron los expedientes digitales, y se hicieron las solicitudes al RENAPO, para que ellos a su vez hicieran la consulta en la base de datos estadounidense de NAPHSIS. Hecha la verificación, el proceso es que el RENAPO emite el resolutivo certificando la existencia de dicha acta en Estados Unidos y los envía a la DGRC, la cual a su vez hace los oficios dirigidos al juez del registro civil municipal correspondiente. Por último, los jueces municipales recogen los resolutivos en la DGRC en Guadalajara, y proceden a levantar las actas correspondientes para entregarlas a los interesados.

La respuesta fue abrumadora, la meta de 90 solicitudes en los seis días de las jornadas fue rebasada en algo más de 400%, pues se recibieron 396 solicitudes y se atendió a 235 personas. Llegó gente de otros municipios aledaños y de la zona metropolitana de Guadalajara a realizar el trámite, y se recibieron llamadas desde Estados Unidos de personas que solicitaban información sobre el procedimiento y mecanismos para enviar los documentos. Muchas de ellas tenían algún familiar que podía realizar el trámite y querían aprovechar la oportunidad, pues decían que hacerlo en los consulados mexicanos en Estados Unidos resulta muy tardado. De hecho, en la información recabada, 22% declaró residir en ese momento en Estados Unidos, y que al estar de vacaciones en su lugar de origen y enterarse de la convocatoria, aprovecharon para hacer el trámite.

Jornadas de recepción:

- Meta = 90 solicitudes
- 2 días por municipio (4 al 15 de julio 2017)

Resultados:

- ✓ Juanacatlán: 70 solicitudes / 49 personas
- ✓ Tepatitlán: 166 solicitudes / 89 personas
- ✓ Zapotlanejo: 160 solicitudes / 108 personas
- ✓ Total: 396 solicitudes / 246 personas

Por otro lado, tal y como expresaron organizaciones de migrantes en Estados Unidos, las personas demandaban que la campaña durara más tiempo y fuera en todos los municipios, información que el equipo no podía dar pues al momento la Dirección General no se había pronunciado en torno a la difusión en todo el estado. Al respecto, se procedió a dar la información del Programa “Soy México”, para que ellos mismos demandaran a las autoridades la puesta en operación de éste de manera permanente en todos los municipios.

Previamente ya se tenían algunos testimonios de personas que, con el anuncio oficial en mano, en el que el gobernador de Jalisco Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, anunciaba la adhesión del estado a este programa, habían recibido negativas a la hora de intentar acceder al servicio por esta vía, principalmente en algunos municipios de la zona metropolitana, en particular, negativas de parte de oficinas del registro civil del municipio de Guadalajara.

Con una pequeña difusión y la disposición de hacer este ejercicio piloto por parte de las tres oficinas municipales de Juanacatlán, Tepatitlán y Zapotlanejo, se pudo demostrar cuán grande es la demanda. Las dificultades para obtener la doble nacionalidad, al parecer se presentan no sólo en la población migrante que ha retornado, sino también en quienes viven en Estados Unidos, independientemente de su estatus migratorio, así se constató con la demanda de personas que estando de visita en sus municipios aprovecharon para realizar el trámite y comentaron de las dificultades para tramitarlo en los consulados en EE.UU.

Cabe recordar que estos municipios tienen un grado de intensidad migratoria medio y bajo, así como grados bajo y muy bajo de marginación (véase Tabla 2), y que son poblaciones urbanas, cercanas a la capital del estado. Sin embargo, se documentaron situaciones de mucha vulnerabilidad por no poder contar con su acreditación como mexicanos.

Tabla 2. POBLACIÓN, GRADO DE MARGINACIÓN, POBREZA MULTIDIMENSIONAL E INTENSIDAD MIGRATORIA

Municipio	Población	Marginación 2015		Pobreza Multidimensional			Intensidad Migratoria	
		Grado	Lugar	Moderada	Extrema	Lugar	Grado	Lugar
Juanacatlán	17,955	Muy bajo	116	29.49	4.32	116	Bajo	107
Tepatitlán	141,322	Muy bajo	117	30.8	3.2	115	Medio	88
Zapotlanejo	68,519	Bajo	79	51.96	11.3	44	Medio	79

Fuente: IIEG, Diagnósticos Municipales Nov. 2017. Jalisco cuenta con 125 municipios. www.iieg.gob.mx

Proyectar a partir de esta experiencia cómo será la situación para municipios con mayor grado de intensidad migratoria, de marginación y pobreza, alejados de la zona metropolitana, plantea fuertes retos para las autoridades estatales y municipales, en cuanto a la necesidad de difundir el Programa y prever el equipo y la infraestructura necesaria para poder atender

la demanda, cosa que, como se explicará más adelante, en el arranque resultó insuficiente. Es de esperar que los resultados en municipios con mayor migración tengan características de mayor vulnerabilidad y urgencia a atender, principalmente en aquellos con mayor población de retorno.

En este sentido, hay que destacar que los resultados del Programa “Soy México”, en términos de resolución de casos hasta principios de 2018, habían sido muy lentos. Diversos factores intervinieron en esta situación, entre ellos, la centralización del proceso en personal de el RENAPO para poder realizar las consultas necesarias en las bases de datos. De agosto de 2016 a mediados de 2017, sólo hubo tres personas para atender las solicitudes de toda la república, y sólo había dos claves de verificación, por lo que los tiempos de respuesta podían variar entre cuatro y cinco días, hasta dos y tres meses.

Por otro lado, en la DGRC se fue estableciendo el procedimiento sobre la marcha. Por lo que se observó, faltaba claridad sobre los pasos a seguir y su temporalidad; se fueron adecuando algunos formatos y estableciendo procedimientos para conformar los expedientes digitales, el escaneo de todos los documentos, entre otros.

Según expresaron posteriormente algunos de los jueces, no había mucha claridad sobre los criterios y lineamientos que había que seguir, por lo que éstos se han ido definiendo en el camino. Aunado a la curva de aprendizaje que implica poner en marcha una oficina y un programa nuevo, los sismos de septiembre de 2017 en la Ciudad de México provocaron el desalojo del edificio del RENAPO, por lo que las consultas y envíos de resoluciones tuvieron un retraso muy significativo.

Un elemento importante por señalar es que hasta 2017, sólo podían resolverse por esta vía del Programa “Soy México” los casos que correspondían a 27 entidades de Estados Unidos,¹⁶ pues no todas forman parte de esta modalidad, como, por ejemplo, el estado de Texas. Para

¹⁶ Los estados donde es válida esta modalidad son Alabama, Alaska, Arkansas, California, Colorado, Georgia, Hawái, Illinois, Iowa, Kansas, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Mississippi, Misuri, Montana, Nevada, Nueva Jersey, Nueva York, Carolina del Norte, Dakota del Norte, Ohio, Pensilvania, Carolina del Sur, Utah, Virginia y Wisconsin. Centro de Estudios Migratorios, *Prontuario sobre Migración Mexicana de Retorno*, Unidad de Política Migratoria, SEGOB, México 2017, p.94.

los estados que no se pueden consultar por esta vía, las verificaciones se están haciendo a través de la Embajada de EE.UU. en México. Para el caso de Jalisco, siendo Texas el segundo estado de destino de los migrantes jaliscienses, esto tiene un importante impacto. Los tiempos de respuesta y la resolución de los casos por esta vía no son precisos.¹⁷

Además, como parte de la segunda etapa de “Soy México”, a partir de septiembre de 2017 el RENAPO descentralizó el proceso al conseguir la autorización de claves para poder acceder a las bases de datos de la NAPHSIS. Jalisco fue uno de los tres estados seleccionados (Chihuahua, zona norte; Zacatecas, zona centro; y Jalisco, zona sur del país) para tener esa clave de acceso directo. Ello implicó que la DGRC Jalisco fuera responsable de procesar, además de los casos de su propio estado, las solicitudes de la Ciudad de México, Veracruz, Oaxaca, San Luis Potosí, Querétaro, Chiapas, Tabasco y Nayarit.

Todo esto implicó mucho seguimiento a los casos presentados a partir del ejercicio piloto. Durante el proceso hubo poca claridad en la información, respuestas muy escuetas, y resultó difícil contar con la información precisa del estado de avance de las solicitudes ingresadas. Esto, obviamente, fue generando mucha molestia de parte de los oficiales de los registros civiles municipales, quienes recibían las quejas de las personas que solicitaron su trámite. Ante la incertidumbre en las respuestas por parte de la DGRC, los registros civiles municipales dejaron de recibir nuevos casos hasta no tener la seguridad de que sí se iban a poder resolver los casos.

A seis meses de realizado el ejercicio piloto (enero 2018) en los tres municipios mencionados, sólo 20% de los casos habían sido completados, es decir, que las personas tienen ya su acta mexicana. El resto, de acuerdo con la información facilitada por los responsables, están en alguna parte del proceso entre las verificaciones electrónicas a la base de datos estadounidense, la elaboración de las resoluciones por parte de la DGRC, o la elaboración de

¹⁷ Según información reciente presentada por la Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal, en reunión del Grupo Interinstitucional de Educación e Identidad del Consejo de Política Migratoria de SEGOB, el 29 de mayo de 2017, se han tenido avances en cuanto a una mayor incorporación de estados que permiten la verificación a través de este sistema, siendo hasta el momento 42 entidades, y 13 que se verifican a través de la Embajada de EEUU en México. Sólo dos estados no permiten la verificación: New York y State Department.

las actas correspondientes en las oficinas municipales, o bien, se trata de los casos que no podrán ser resueltos mediante este programa y que se tratarán vía consular para buscarles una solución.

5.3 Familias jaliscienses binacionales y el derecho a la identidad

A continuación se presentan algunas características de la población binacional en Jalisco que no cuenta con su acta de nacimiento que les acredite su nacionalidad mexicana, a partir de la información recabada en las entrevistas a las personas solicitantes en los tres municipios.

Los datos corresponden a los 396 casos que presentaron 246 personas: 70 solicitudes de 49 personas en Juanacatlán, 166 solicitudes que presentaron 89 personas en Tepatlán y 160 casos de 108 personas en Zapotlanejo.

En los días señalados para las jornadas, las personas llegaban desde muy temprano con sus documentos. En su mayoría eran mujeres, algunas con los hijos que iban a registrar, pero también llegaron jóvenes solteros/as o madres jóvenes tramitando para ellos mismos su doble nacionalidad y la de sus hijos/as nacidos allá, así como matrimonios, padres y abuelos.

Del total de 246 personas atendidas, 58% solicitó el trámite para una sola persona, 24% lo hizo para dos hijos/as; 13% para tres y 5% para cuatro personas. En estos casos se trató más bien de hijos o hijas y de algún otro familiar, por lo general, sobrinos. Este dato es importante porque permite ver el impacto económico que tiene para las familias el poder realizar los trámites según los requerimientos establecidos previamente en la Ley del Reglamento del Registro Civil que exige el acta apostillada, la traducción y el pago de derechos municipales, cuando se tienen varios hijos en esta situación,¹⁸ requisitos que rondan entre los \$3,000 y los \$5,000 pesos.

Según datos de la Unidad de Política Migratoria (UPM) de la Secretaría de Gobernación, la población de origen mexicano residente en los Estados Unidos alcanzó 37.1 millones de

¹⁸ Villarreal (2017, p. 19). Los costos involucrados para tramitar el apostillado y expedición del acta estadounidense en línea rebasan los cien dólares por acta, además del pago por el envío, la traducción y el importe que cobra el municipio por concepto de derechos.

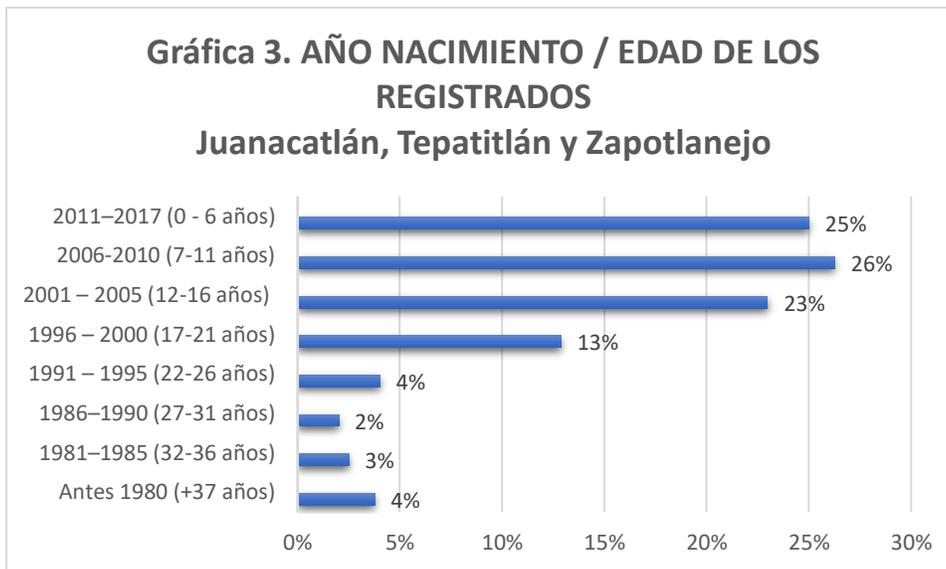
personas en 2016: 32.4% correspondiente a los nacidos en México, 35.0% de segunda generación (descendientes de padre o madre mexicana pero nacidos en aquel país), y 31.4% con ascendencia mexicana, pero no en línea directa (tercera generación).¹⁹ Por tanto, se estima que 13.0 millones de personas nacidas en la Unión Americana tienen derecho, de facto, a la nacionalidad mexicana por ascendencia. Esta cifra dimensiona el flujo potencial que puede acompañar a la migración de retorno. Para el caso de Jalisco, según datos del Consejo Estatal de Población, esta población de hijos e hijas de jaliscienses nacidos en Estados Unidos se estima en 2.6 millones.

Lo que se observa en las comunidades, como reacción a las políticas migratorias cada vez más restrictivas en EE.UU., es el retorno acompañado de familiares y no de manera individual. Sucede como un hecho obligado, o presionado por el clima antiinmigrante, o como un efecto preventivo antes de caer en situación de deportación. Por ello también se constató, a través de las entrevistas realizadas, la intención de “arreglar los documentos mexicanos”, para tener todo en orden, en caso de verse obligados a regresar.

Según cifras del diagnóstico realizado por la Comisión Interinstitucional Especializada del Consejo Consultivo de la SEGOB en 2015, la población menor de edad nacida en Estados Unidos que no cuenta con registro de nacimiento en México, a pesar de que al menos uno de sus padres tiene la nacionalidad mexicana, era de 739,168 personas. De ellas, 82.4% son mexicano-estadounidenses, y la mayoría (90.9%) son niñas, niños o adolescentes (NNA).

En el ejercicio realizado en estos tres municipios de Jalisco, se encontró que 74% de los casos refleja las características de la población menor de edad que acompaña a los padres retornados; sin embargo, hay un porcentaje mayor de jóvenes y adultos en relación con el dato nacional: los jóvenes entre 18 y 21 años representaron 13%, mientras que hay un 13% de personas adultas.

¹⁹ Centro de Estudios Migratorios, Prontuario sobre Migración Mexicana de Retorno, Unidad de Política Migratoria, Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, Secretaría de Gobernación, México 2017, p. 72.



Fuente: Elaboración propia a partir los datos recabados en el ejercicio piloto de julio 2017.

Como se mencionó previamente, estos casos suelen ser padres o madres jóvenes que han estado viviendo en México sin acreditar su nacionalidad mexicana, lo que les ha traído una serie de problemas, puesto que ya tienen hijos. Las razones de querer acreditar su nacionalidad mexicana no residen sólo en las barreras de acceso a la escuela y la educación por no tenerla, sino también tiene que ver con los problemas relacionados con el trabajo y el patrimonio familiar, entre otros. Algunos de los solicitantes, por ejemplo, mencionaron que al no poder tener la CURP que le exigían al solicitar trabajo, terminaron obligados por la situación a regresar de nuevo a Estados Unidos, aun cuando su intención era residir en México. Estas situaciones de “inexistencia jurídica” en el propio país, derivada de dificultades burocráticas, hablan de una grave violación a sus derechos. Otro ejemplo de estas situaciones, lo representa el caso de una mujer de Juanacatlán, de 29 años, que solicitó el trámite para ella, a pesar de haber vivido en México toda su vida sin poder tener su documento de identidad, tal y como muestra el siguiente testimonio:

ENTREVISTA

¿Nos puedes contar un poco de tu historia? ¿En dónde naciste, cuándo volviste a México y qué problemas tuviste para acceder a la identidad?

Nací en San Diego, solo viví un mes de vida allá. De allá me trajo mi mamá y me dejó aquí con mi abuelita, por lo cual nunca tuvo que hacer trámites aquí. Todo mi trámite lo tengo hecho con mis papeles de [Estados Unidos] [...] Los problemas, hay de todo. Desde poder tener seguro social, el seguro popular, registrar a mi hijo y no puedo sacar una IFE porque no tengo papeles [mexicanos].

¿En algún momento intentaste acceder al acta de nacimiento de acá?

Sí la busqué, pero el costo es muy alto. Entonces ahí tienes que ver, o tramitas tus papeles o le das de comer a tu hijo. Cuando eres mamá y tú provees, tienes que ver más por unas cosas que por otras. Entonces sí me informé, pero nunca me moví para sacar los papeles. ¿Para qué moverse por algo que no puedes pagar?

¿Te pedían también ir a Estados Unidos por la apostilla? ¿Cuáles eran esas barreras que te encontraste?

Tenía que traer un acta apostillada. Entonces tenía que ir al estado de donde soy, regresar con un traductor, [conseguir] un sello y ya poder sacar el registro. Tan solo [el costo] del viaje para ir por mi acta, luego el regreso, el traductor y el sello. Yo digo que, por eso, varios no hacen su trámite – por los costos y por lo que hay que mover para poder tramitar.

¿Dices que también te costó bastante poder inscribir a tu hijo?

Tan solo para poder registrarlo, primero tuve que [hablar] con los presidentes de mi colonia para que me escribieran un papel donde decían que sí me conocían, que toda mi vida he estado aquí. Dicen que muchas veces no te dejan registrarlos por mucho robo de niño. Entonces hablas con tu [presidente de colonia], te mandan por un sello y una firma, cuales son difícil que te den, y de allí ir al registro para ver si se puede hacer el trámite. Y para poder [inscribirlo] a la escuela, ocupas una IFE para que sepan que eres el papá. Entonces, yo siempre lo tenía que meter como tutor con mi mamá o con su papá. En su escuela yo no soy nadie, no soy válida porque yo no tengo cómo comprobar quién soy.

A la hora de votar, me imagino que también se te complica por el IFE.

Yo no voto. En esos aspectos, yo no valgo porque no hay un papel que me represente como mexicana. Aquí yo no valgo.

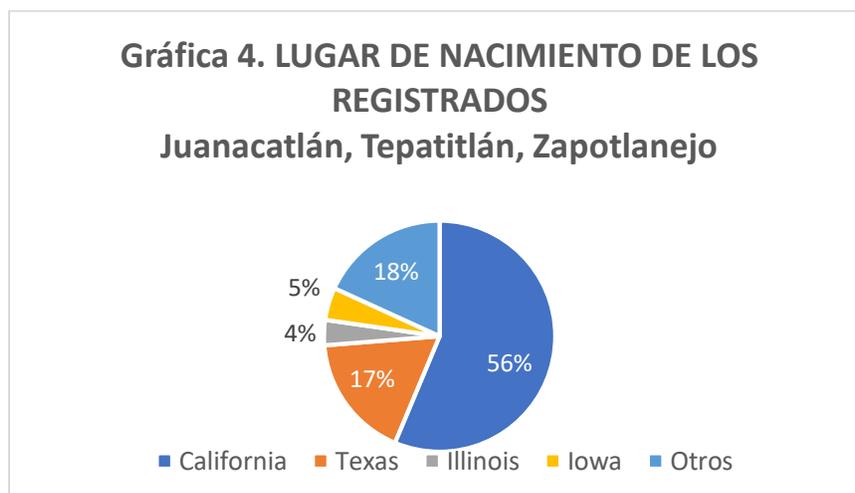
¿Cómo crees que va a cambiar tu vida al poder acceder a esos papeles?

Tan solo en poder ser alguien, porque aquí yo no soy nadie. Poder moverme para tener acceso a mi niño y también para poder casarme.

Según tu experiencia, porque toda tu vida has estado marcada por esto, ¿qué crees que tendrían que hacer las autoridades para facilitar el acceso a la identidad?

Ser más accesibles en los costos y pensar en que no toda la gente tiene los recursos. Hacer más campañas como éstas y crear más apoyo para la gente.

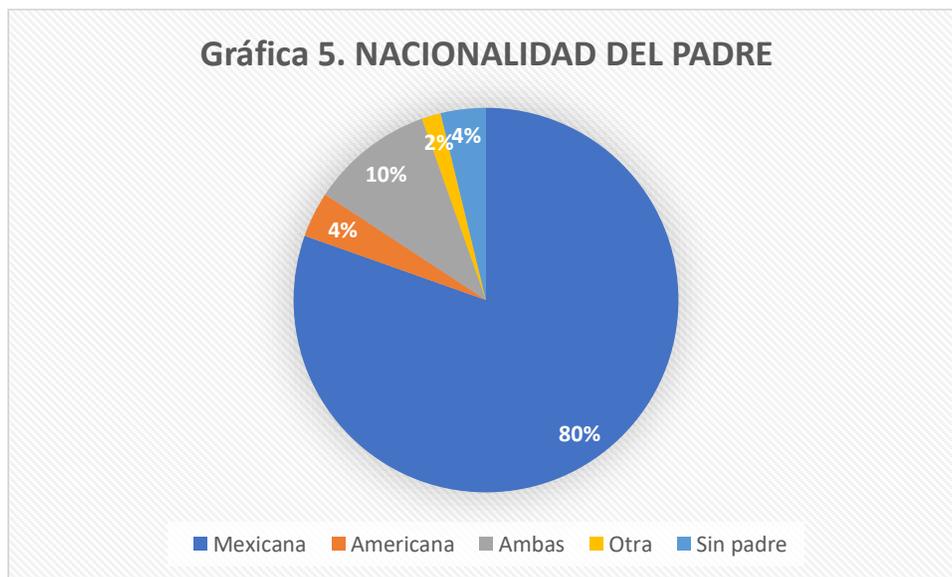
Del total de las solicitudes realizadas, 49% correspondieron a mujeres y 51% a hombres. En cuanto a lugares de procedencia, es fuerte la tendencia de los lugares de residencia de los jaliscienses en Estados Unidos: el 56% son originarios de California y el 17% de Texas. En menor proporción le siguen Iowa con un 5% e Illinois con un 4%. Casi tres cuartas partes de los casos de Tepatitlán son originarios de California (72%), mientras que de Juanacatlán son poco más de la mitad (56%). Si bien Zapotlanejo también tiene muchas personas nacidas en California (41%), es el que más población tiene de Texas, de los 160 casos, 49 correspondieron a este municipio (31%).



Fuente: Elaboración propia a partir los datos recabados en el ejercicio piloto de julio 2017.

La larga trayectoria migratoria de Jalisco se ve reflejada en la dispersión de su diáspora en el país vecino. De los 396 casos recibidos, hay personas que son originarias de 20 estados de la

Unión Americana,²⁰ siendo California y Texas los principales destinos de los jaliscienses. Esta conformación de familias binacionales en Jalisco se refleja no sólo por tener hijos o hijas nacidas en el país del norte, sino porque también alguno de sus padres nació allá, o ya cuentan con su nacionalidad americana. Para el caso de los padres, hay un 10% que tiene ambas nacionalidades, y un 4% que es estadounidense; mientras que para el caso de las madres el 17% tiene ambas nacionalidades y un 5% es también nacida en Estados Unidos.

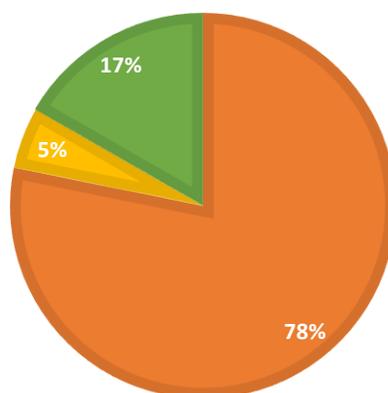


Fuente: Elaboración propia a partir los datos recabados en el ejercicio piloto de julio 2017.

²⁰ El rubro de 18% de “Otros”, corresponde a Alabama, Colorado, Florida, Georgia, Indiana, Kansas, Michigan, Nebraska, Nevada, New York, Nuevo México, Ohio, Oklahoma, Oregon, South Carolina y Tennessee.

GRÁFICA 6. NACIONALIDAD DE LA MADRE

■ Mexicana ■ Americana ■ Ambas



Fuente: Elaboración propia a partir los datos recabados en el ejercicio piloto de julio 2017.

Las 396 entrevistas realizadas en el momento de recibir las solicitudes fueron muy breves y enfocadas a los datos específicos de la situación de los documentos probatorios para poder tramitar su acta mexicana y los problemas derivados por no contar con ella. Sin embargo, aunque no fue el fin recabar información muy precisa sobre su trayectoria migratoria, para explicar lo relativo a su documentación las personas narraban de manera general y espontánea su ir y venir y las situaciones en que se encuentran. Es por esto que los datos que aquí se presentan no son exhaustivos, sino que reflejan aquella información que explícitamente las personas mencionaron.

En general, el perfil de las familias entrevistadas muestra fuertes vínculos entre ambos países, como, por ejemplo, el que casi una tercera parte de los padres de Tepatitlán y Zapotlanejo residen en Estados Unidos. En cuanto al lugar de residencia de las madres, Zapotlanejo mantiene la misma proporción del 31% que residen allá, pero en Tepatitlán están más en el municipio (23%), y prácticamente de Juanacatlán residen ahí mismo.

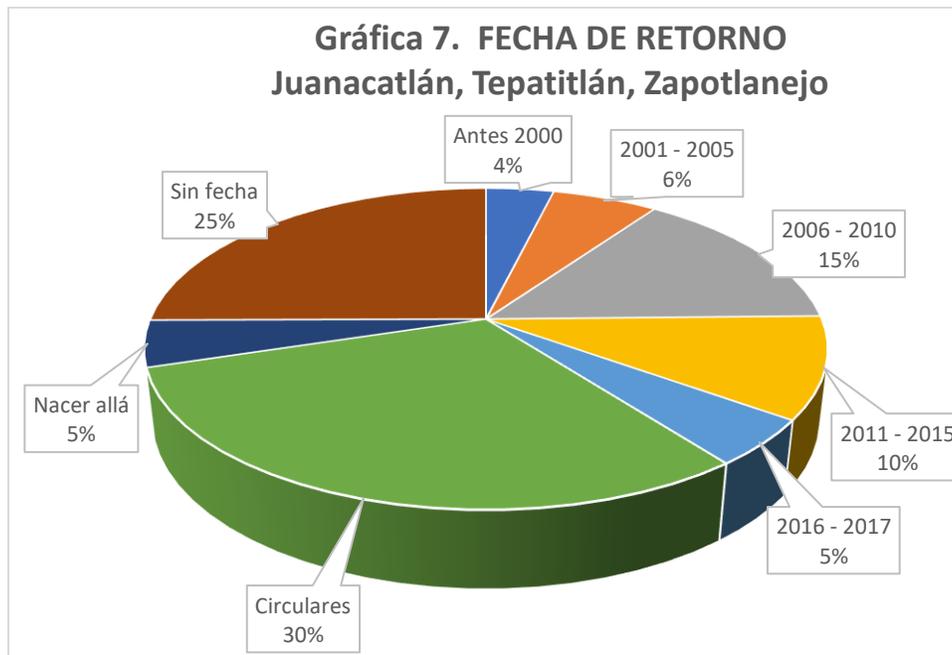
En relación con el retorno, la información obtenida muestra que, de las familias entrevistadas, un 30% tienen esta dinámica de migración circular, residen en Estados Unidos, y suelen venir una o dos veces al año a visitar a sus familiares, a las fiestas del pueblo o a

arreglar asuntos de propiedades y documentos. Esta población fue una de las que, al enterarse de las jornadas y las facilidades para realizar el trámite, prefirieron hacerlo aquí. Tal y como refirió la mayoría, esto se debe a que, aun y cuando en los consulados en Estados Unidos les era posible hacerlo, allá se les dificulta mucho, ya sea porque viven en otra población y les queda lejos, o porque sus jornadas laborales les dificulta poder tramitarlo. Además, la población entrevistada mencionaba que las citas de los consulados están tardando muchos meses. Incluso, también hubo quien señaló que nunca había intentado hacer este trámite porque no tienen contemplado vivir en México, pero que sus familiares se lo sugirieron, como una medida preventiva ante el hostigamiento que se vive en aquel país.

Como se observa en la Gráfica 5, de los casos recibidos en el ejercicio piloto, hay un 5% de personas que nacieron en Estados Unidos, pero que siempre han vivido en México. Esta situación está relacionada con una práctica relativamente común, en la que las mujeres se van embarazadas a EU, tienen a sus bebés allá y regresan a los pocos meses de nacido el bebé.

Solo un 6% de los solicitantes mencionó que la familia está en México por haber sido deportada. Del total de los 16 casos de deportación, se trata de catorce padres deportados y dos madres de familia recién deportadas (en 2016 y 2017).

El 65% de los casos responden al retorno de familias (o por lo menos de familias monomarentales), y también hay casos en que a pesar de que los padres de familia regresaron, los hijos jóvenes o ya adultos permanecieron en Estados Unidos. Entre los motivos más frecuentes por los cuales han regresado se encuentra la familia, ya sea por enfermedad de los familiares que se encuentran en México, o por no adaptarse a la vida norteamericana y preferir los valores y el modo de vida mexicano. También hay casos en los que, al venir y querer regresar de nuevo a los Estados Unidos, ya no les fue posible cruzar la frontera. Otros tantos han regresado de manera preventiva, derivada del temor a ser deportados al no tener papeles (27% mencionaron no tener documentos para poder estar allá). Por último, hay personas que decidieron volver a México por no tener trabajo.



Fuente: Elaboración propia a partir los datos recabados en el ejercicio piloto de julio 2017.

En los últimos 10 años, han retornado el 30% de las personas atendidas y consideradas en esta muestra, y un 10% habían retornado desde antes de 2005. Como mucho se ha insistido de parte de sociedad civil y academia, el retorno no es consecuencia de los últimos cambios en la política migratoria con la actual administración del presidente Donald Trump, más bien se ha visibilizado, pero las detenciones, deportaciones y separación familiar tienen ya años sucediendo y generando situaciones mucho más vulnerables que no se han atendido en las dimensiones y complejidad que se requiere. Según datos de los Boletines Estadísticos del INM, de 2006 al 2010 se habían registrado 2'691,702 eventos de repatriación, años que corresponden a las administraciones de George W. Bush y Obama, siendo el 2009 el año con mayor repunte en el número de repatriaciones, con 601,356 eventos de repatriación de mexicanos desde EE.UU. Durante el 2017, ya bajo la administración de D. Trump se registraron 166,986 eventos, sin embargo, el aumento en las detenciones ha ido creciendo de manera muy importante.

Por último, todas las personas que acudieron a solicitar el trámite para obtener su acta mexicana presentaron el acta de nacimiento norteamericana de sus hijos, hijas o familiares a quienes estaban apoyando en estas gestiones. La mayoría no contaba con el apostille (86%) ni con la traducción (94%).

Las razones por las que no habían hecho el trámite confirman lo identificado en la fase de diagnóstico en este proyecto (Villarreal, 2017): los costos y lo complicado de cumplir con los requisitos de apostille y traducción son los motivos principales por los que no habían podido obtener su acta mexicana (18% y 36% respectivamente). El desconocimiento o el hecho de vivir en Estados Unidos y no haberla necesitado todavía, falta de tiempo, una situación de regreso reciente o contar con doble registro²¹, son otras de las razones que mencionaron.

De los principales problemas que enfrentan estas personas por no contar con su acta mexicana y por consecuencia no tener la CURP, está el hecho de que no les reciban a los hijos e hijas en las escuelas, o que les condicionen sus certificados a la entrega del acta apostillada (27%). Dificultades en el acceso a servicios de salud es la segunda dificultad que se presenta (23%), seguidos por un 18% de personas que refirieron aprovechar la oportunidad aun cuando no mencionaron algún problema, en buena medida por residir en Estados Unidos. Otro de los problemas señalados fue que cada que vienen a visitar a sus familiares, en el ingreso al país les cobran y tienen que pagar por venir. La falta de CURP les imposibilita conseguir trabajo, abrir cuentas bancarias, tramitar su credencial de elector o ser beneficiario de programas de gobierno, entre otros derechos.

Tabla 3. QUÉ PROBLEMAS HA TENIDO POR NO CONTAR CON EL ACTA MEXICANA		
Juanacatlán, Tepatitlán, Zapotlanejo		
	TOTAL	%
No servicios de salud	69	23%
Dificultades en la escuela	80	27%
Dificultades para conseguir trabajo	8	3%
No cuenta de banco - INE - credenciales	3	1%

²¹ Solía ser algo común que ante las dificultades para cumplir con los requisitos para inscribir su acta norteamericana en el registro civil y así obtener su acta mexicana, se registraban como nacidos en México, generando de ese modo dos registros, el norteamericano y el mexicano.

Dificultad acceso patrimonio familiar en Mx	4	1%
Pagar como extranjero al estar en Mx	16	5%
No tener CURP	12	4%
No apoyos del gobierno	4	1%
Multas al ir de Mx a EU	2	1%
Apátrida, no tiene papeles ni de EU ni MX	1	0%
Ninguno	53	18%
Sin dato	45	15%
	297	100%

Fuente: Elaboración propia a partir los datos recabados en el ejercicio piloto de julio 2017.

5.3 Problemas identificados en la implementación del Programa Soy México en Jalisco.

Como se menciona previamente, a seis meses de presentadas las 396 solicitudes recabadas en las jornadas del ejercicio piloto, para mediados del mes de enero 2018, solo cerca del 20% de las personas habían recibido su acta que les reconoce como mexicanos. Fue hasta finales del año, entre la segunda quincena de noviembre y la primera de diciembre de 2017, que la DGRC entregó a los registros civiles municipales aproximadamente el 66% de resoluciones de los casos solicitados en el ejercicio piloto. De ahí, todavía queda otro proceso que es la elaboración del acta, citar a las personas para que confirmen los datos, firmen y finalmente tengan ya su documento. En esta última parte del proceso, se encontró con que no se concluía con la entrega por no contar con los formatos, o no proceder a buscar a las personas, y más bien estar esperando a que fueran a preguntar por sus trámites. Es por eso que, para la primera quincena de enero de 2018, todavía había muchas actas en elaboración. En Juanacatlán y Zapotlanejo siguió llegando gente a solicitar el trámite vía Soy México, y recibieron aproximadamente 40 solicitudes en cada municipio respectivamente, en Tepatlán decidieron no recibir ningún caso más hasta no tener respuesta a los casos presentados en el ejercicio piloto en julio de 2017.

Los principales problemas detectados en la implementación del programa, se pueden agrupar en tres ámbitos: los aspectos relacionados con el procedimiento, las cuestiones relativas a criterios y reglamentos, y lo relativo a la capacitación y difusión.

- a. Aspectos relacionados con el proceso desde que ingresa una solicitud hasta que se entrega el documento a la persona interesada.
- El proceso de recepción y solución de casos se fue definiendo sobre la marcha, los formatos se fueron adecuando, así como las indicaciones para conformar los expedientes, los mecanismos para recibirlos, etc.
 - A la fecha no se cuenta con un manual de procedimientos en el que se puedan fundamentar jurídicamente los cambios ni los pasos en el proceso para acreditar la doble nacionalidad vía este programa.
 - En general, el proceso se dio con gran incertidumbre en cuanto a los tiempos de respuesta. En un inicio se había hablado de días, después de dos o tres meses, que fueron convirtiéndose en seis, sin mayores explicaciones del retraso. Lo que demeritó en buena medida la credibilidad sobre la efectividad del programa por parte de los usuarios que esperaban la resolución a sus solicitudes.
 - Ante una demanda que puede preverse como muy grande, un asunto de disponibilidad de formatos frena el proceso. Cada oficialía municipal tiene asignada una “remesa mensual” de formatos, mismos que compra el municipio. Sin embargo, según comentaron, no pueden asignarles más, porque están muy controlados. En Juanacatlán, no se pudieron realizar y entregar las actas, porque no se tenían formatos suficientes, y había que esperar al próximo mes. Esta falta de previsión es un elemento importante que la DGRC deberá resolver, especialmente considerando que tan solo en dos meses de la difusión del programa se triplicó la demanda en el estado.
 - Junto con este tema de los formatos, también se detectó que hay insuficiente infraestructura en algunas oficinas municipales, como, por ejemplo, computadoras

con el sistema necesario para realizar los actos de registro. No todas las oficinas municipales están habilitadas para poder llevar este proceso.

- La comunicación entre la oficina estatal y las municipales es muy importante. Se requiere que haya mayor diálogo y éste sea menos jerárquico para buscar soluciones conjuntas a la diversidad de situaciones complejas que se presentan. Desgraciadamente las autonomías y competencias institucionales entran en juego, máximo cuando están cruzadas por diferentes afiliaciones políticas.

b. Cuestiones relativas a criterios y reglamentos.

- Desde las oficinas municipales se demandan criterios claros puesto que hay casos muy complicados que requieren claridad y fundamentos normativos para resolverlos, pues si no se resuelven correctamente, en ellos recae la responsabilidad. Por esta razón se encuentran un poco desconcertados, pues falta mayor conocimiento del proceso y tienen temor de incurrir en alguna irregularidad al flexibilizar tanto los requisitos solicitados.
- Requieren claridad de criterios para el uso de los dos apellidos en el acta mexicana, según se establece en la legislación, cuando en el acta estadounidense solo aparece por lo general el apellido del padre. Existe la preocupación de que en el futuro vayan a tener problemas al no reconocer que “Jesús González” nacido en Estados Unidos, no sea la misma persona que “Jesús González Romero” que aparece en su acta mexicana. Este punto hace referencia a la necesidad de involucramiento de la SRE, en cuanto al diálogo necesario y búsqueda de acuerdos con autoridades estadounidenses, respecto a que se trata de dos formas distintas de conformar el nombre de una persona.
- Otro asunto que ha surgido es la posibilidad de incorporar el nombre del padre en el acta mexicana cuando éste no aparece en el documento estadounidense. Se detectaron

casos en que el nombre del padre no aparece por no haber estado en Estados Unidos al momento de nacer el bebé, y que en estos momentos de solicitar su acta quieren añadirlo. Esta situación tiene que ver con otro procedimiento que es el reconocimiento de paternidad, siempre y cuando el padre esté de acuerdo con ello.

- Los dobles registros es otro tema al que hay que prestarle atención. Ante la dificultad para cumplir con los requisitos establecidos para inscribir el acta estadounidense en el registro civil mexicano, las personas registraban a su hijo/a como si hubiera nacido en México, generando así dos actas de nacimiento. A decir de los jueces municipales y de las mismas personas entrevistadas, ésta solía ser una práctica muy frecuente pensando que no tendría consecuencias al tratarse de lugares tan distantes.

Lo que procede es primero anular el acta que dice que nació en México, mediante un juicio que suele tardar como un año y ser muy costoso, para posteriormente poder registrar el acta estadounidense, y emitir el acta mexicana. Sin embargo, hay dudas sobre si ésta vía judicial es la única o si los jueces de los registros civiles tienen las atribuciones para hacer los cambios por vía administrativa, en el marco del Programa *Soy México*, pues se tenía noticias de que ya se estaba procediendo de manera administrativa, lo que simplifica mucho los trámites, sin embargo, en las instancias municipales se requiere contar con las indicaciones formalizadas para poder respaldarse en ellas.

Un acercamiento con el poder judicial es necesario, para encontrar mecanismos más expeditos para poder resolver estas situaciones, está en la mesa de las negociaciones en el Consejo Consultivo, las modificaciones en este sentido, que los dobles registros puedan resolverse por vía administrativa, al presentarse el documento original que muestra el lugar de nacimiento del menor.

Esto nos muestra cómo una propuesta de solución a un problema no puede limitarse a las acciones exclusivas de una entidad de gobierno, sino que se requiere el involucramiento de otras dependencias y poderes para encontrar una óptima solución.

- Es necesario también hacer explícito que el Programa *Soy México* es tanto para quienes ya están de regreso en México, como para quienes están todavía en Estados Unidos y que no tienen su acta de nacimiento, sin importar su estatus migratorio y su condición económica. Al tratarse de un derecho, el programa no debe excluir a nadie. El diagnóstico inicial del que partió el RENAPO al hacer su proyección de población meta, queda muy rebasado, al mostrar que el problema se presenta no sólo en quienes ya están de regreso en México (bien sea por deportación o de manera voluntaria), sino también lo tienen los mexicanos en Estados Unidos, así lo expresaron en las entrevistas y los resultados que muestran que casi una tercera parte de los casos registrados, viven allá.

c. Sobre la capacitación a servidores públicos y la difusión del Programa.

- Después de las jornadas de julio de 2017 en los tres municipios ya no se hizo difusión del programa y sólo se recibieron pocas solicitudes, hasta no ver resultados. Sigue habiendo municipios que no han hecho difusión, por el temor a la demanda y no tener claridad de criterios y procedimientos.
- La capacitación de los servidores públicos municipales y estatales es fundamental, para estar al tanto de nuevas disposiciones y adecuar procedimientos. Y, sobre todo, ser sensibles a la situación que viven las personas, el principio pro-persona y reconocer que es un derecho constitucional el acceso a documentos de identidad.

“Yo pensaba que por haber nacido en EU tendrían un nivel socioeconómico alto, y estoy sorprendida de que es gente muy pobre, solo una pareja se veía que sí tenía dinero. Creía que los que se iban a aliviar allá era porque tenían dinero, pero no. El punto se ratifica de por qué no habían hecho el trámite”²².

²² Testimonio de juez de registro municipal a partir de la experiencia en el ejercicio piloto.

- Es importante también desarrollar estrategias de mayor comunicación con la población tanto en comunidades en Jalisco como con los migrantes en Estados Unidos, para difundir el Programa y fomentar una cultura de prevención, e informar sobre la importancia de realizar estos trámites y combatir así el subregistro.

En síntesis, es muy importante contar con la capacidad de respuesta ante una demanda que rebasa las posibilidades de atención eficiente, contando con personal suficiente, procedimientos definidos, infraestructura prevista, una comunicación fluida entre municipios y oficina central, etc. Este arranque desbordó el sistema, tanto por factores externos (una demanda no prevista, la dependencia de otra instancia federal, los sismos y desalojos de oficinas centrales), como por factores internos en cuanto a la definición de criterios y procedimientos, elementos que pueden considerarse como parte de la curva de aprendizaje de un nuevo programa puesto en marcha, pero que definitivamente no pueden perpetuarse.

A partir de esta experiencia de investigación e incidencia, a continuación se resaltan algunos de los principales elementos que permiten explicar los resultados obtenidos, la pertinencia del tema tratado, y los retos y pendientes para que este Programa realmente sea un instrumento eficaz para facilitar el acceso al derecho a la identidad de las personas mexicanas nacidas en el extranjero, y para avanzar hacia los cambios estructurales que se requieren, como son las modificaciones en el marco jurídico de México.

CAPÍTULO VI. ANÁLISIS Y CONCLUSIONES

De la definición del problema público a la agenda de gobierno

En 2013 nació el Colectivo Plan Nacional de Desarrollo - Migración (Colectivo PND-Migración), un grupo amplio y plural conformado por organizaciones de la sociedad civil, organizaciones de migrantes, redes e instituciones académicas de México y Estados Unidos, con el fin de promover la inclusión del tema migratorio en la agenda de gobierno, desde los enfoques de desarrollo, derechos humanos y género en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.²³

Estas organizaciones sin fines de lucro y redes ciudadanas nacionales e internacionales, cuentan con una trayectoria de trabajo sólido y sistemático de tiempo atrás, que tienen en común el trabajo a favor del disfrute de los Derechos Humanos de las mujeres y hombres en contextos migratorios y una gran capacidad de propuesta en procesos legislativos, en la asignación presupuestaria, en la vigilancia del cumplimiento de metas y resultados, así como en la definición y propuestas para la elaboración del marco jurídico en materia migratoria.

Luego de un trabajo articulado y de interlocución con instituciones de gobierno de los tres poderes del Estado y sus representaciones extraterritoriales, y tras la publicación del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, y la posterior publicación, por primera vez en México, del Programa Especial de Migración en el 2013, el Colectivo cambió su nombre por Colectivo Migraciones para las Américas (COMPA).

Es así que se tiene un trabajo en red y una participación e incidencia política para subir y exigir solución a los diversos problemas y violaciones a los derechos de las personas en contextos migratorios, a través de la elaboración de informes, monitoreo de políticas públicas, pronunciamientos y participación a través de los espacios de participación ciudadana a nivel federal, tanto del poder ejecutivo como del legislativo, como son el Consejo

²³ <http://migracionparalasamericas.org>. Consultada 22 de junio 2018.

Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, el Consejo Consultivo de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación, así como en las diversas Comisiones de Asuntos Migratorios de la Cámara de Diputados y la del Senado. También se participa en grupos específicos de trabajo con las dependencias de gobierno respectivas, según los temas a tratar.

En este marco es que surge el Grupo de Identidad y Educación, en el que se han constituido algunas de las organizaciones del COMPA que están abordando esta problemática del derecho a la identidad y educación de personas en contextos migratorios, en diálogo con el RENAPO, la Secretaría de Educación Pública, la Unidad de Política Migratoria, para avanzar hacia la definición de acciones específicas en la solución de los problemas específicos.

El desarrollo del caso realizado en Jalisco tiene como respaldo los avances y experiencias de este grupo especializado en el tema. El trabajo desde lo local en diálogo con los avances a nivel federal, fueron un elemento clave para identificar los puntos importantes a clarificar en el diagnóstico, y también para tener mayor apertura de parte de las instituciones estatales y locales del Registro Civil, para que los funcionarios responsables del Programa *Soy México* en la Dirección General del Registro Civil de Jalisco y en las oficinas de Registro Civil municipales compartieran información y se sumaran a la campaña y realización del ejercicio piloto para recibir las solicitudes del trámite de doble nacionalidad.

Junto con esta participación ciudadana organizada, otro elemento importante para que el problema del derecho a la identidad de las personas migrantes se constituyera como un asunto de interés público y agenda de gobierno es la existencia de una política pública de estado que obliga a tomar acciones en el asunto, como lo es el Programa Especial de Migración 2014 – 2018 (PEM)²⁴, que se elaboró como resultado de lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo en relación con el tema migratorio y se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril de 2013. Así lo presenta la Unidad de Política Migratoria, responsable de su elaboración:

²⁴ http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Programa_Especial_de_Migracion_2014-2018_PEM. Consultada el 20 de junio de 2018.

Por primera vez en la historia de México se tiene un instrumento de planeación de carácter transversal y multisectorial que orienta y da seguimiento al cumplimiento de programas y acciones específicas en materia migratoria en las que participan, directa o indirectamente, los tres órdenes de gobierno. Con el PEM se pretende mejorar el diseño institucional, el marco jurídico, la instrumentación de políticas y el ejercicio de los recursos públicos que demanda la política migratoria. Y se hace énfasis en la coordinación y coherencia institucional para la atención integral al fenómeno migratorio en México, como país de origen, tránsito, destino y retorno de personas migrantes.²⁵

Como ya se expresó líneas arriba, elementos de contexto externo también influyeron de manera importante en que el gobierno federal tomara cartas en el asunto. La campaña y la llegada a la presidencia de Donald Trump, con toda su retórica y amenazas de deportaciones masivas de muchos mexicanos y mexicanas en situaciones de riesgo y vulnerabilidad, obligó a que el tema subiera a escala de prioridad nacional, ante lo cual el gobierno mexicano debía de generar mecanismos para facilitar su inserción en el país. Fue entonces que este problema público, que era una agenda pendiente planteada desde hace más de cinco años tanto por sociedad civil como por la academia para generar políticas públicas acordes a las necesidades de estas poblaciones que regresan, sube a decisiones de primer nivel.

Así se han ido generando diversas acciones para atender a la población en retorno, como lo son la Estrategia “*Somos Mexicanos*” que atiende a las y los mexicanos que regresan por un proceso de deportación (o repatriación, según el término utilizado en México para nombrar a quienes son obligados a regresar), y el Programa “*Soy México*” que facilita trámites para el acceso al derecho a la identidad de mexicanos nacidos en Estados Unidos, por citar algunos. Mucho hay por decir en particular de *Somos Mexicanos*, en términos de su apoyo real a las personas en situación de deportación, del papel del Instituto Nacional de Migración en su implementación, de los recursos asignados, de su capacidad para movilizar las acciones en el

²⁵ Íbidem. Programa Especial de Migración 2014 - 2018, *Hoja de Datos*, Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Migración, p.1.

nivel estatal, y principalmente del uso político y mediático de la misma. Desde el seguimiento y monitoreo que hacen las propias organizaciones de personas deportadas y de los colectivos, hay mucha inconformidad por los pocos resultados y la contradicción con el manejo mediático de parte del gobierno federal, posicionándola como “la” estrategia y buena práctica reconocida ya a nivel internacional por la Organización de Estados Americanos (OEA).²⁶

En esta línea de seguimiento y monitoreo de los avances de las acciones propuestas, se inscribe la experiencia en Jalisco, desde el trabajo en lo local, y desde donde se sigue colaborando como institución aliada con el Grupo de Identidad y Educación del COMPA²⁷. Por invitación de la Lic. Berenice Valdéz de IMUMI, quien es consejera representante de sociedad civil en el Consejo Consultivo de Política Migratoria, se presentaron los resultados de este proyecto, los avances y las dificultades encontradas en la implementación del “*Soy México*” en Jalisco, en la VI Reunión del Grupo Interinstitucional sobre Derecho a la Identidad y Acceso a la Educación de Personas Migrantes de dicho Consejo Consultivo.

En esta sesión el RENAPO presentó las últimas cifras respecto a los avances y retos en el tema de identidad, y desde la sociedad civil se señalaron los temas pendientes que se proponen sean considerados en la agenda programática y legislativa. A continuación, se presentan los puntos más relevantes en cuanto a avances y agendas pendientes.

Puntos presentados por el RENAPO:

- La meta inicial para el periodo 2016 – 2018 fue de 250 mil validaciones en la base de datos de NAPHSIS, según el diagnóstico del número de personas en retorno en México sin el acta de nacimiento. Al mes de mayo, a nivel nacional se tenía un total de 78,902,

²⁶ El INM ganó el primer lugar en la categoría de Coordinación Institucional con el tema: “Estrategia Somos Mexicanos: un modelo para atender la recepción y reintegración de las personas repatriadas”, en la V Edición del Premio Interamericano a la Innovación para la Gestión Pública Efectiva”, <https://www.gob.mx/inm/articulos/estrategia-somos-mexicano-del-inm-la-mejor-a-nivel-internacional-oea?idiom=es>. Consultada el 8 de julio de 2018.

²⁷ Grupo de Trabajo de Identidad y Educación integrado por 6 organizaciones: Casa del Migrante de Saltillo (CDM), Colectivo por una Migración Sin Fronteras de Tlaxcala, Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI), Instituto de Investigación y Práctica Social y Cultural, AC (IIPSOCULTA), Otros Dreams en Acción (ODA) y Deportados Unidos en la Lucha (DUL).

reconocen que el cumplimiento de metas está muy por debajo de lo planteado. Para avanzar al cumplimiento de las metas, están solicitando apoyo tanto a la Secretaría de Salud y Secretaría de Educación Pública para identificar a esta población, y sugiriendo a los Registros Civiles ir a las escuelas a registrar a los niños.

- 23 estados del país ya pueden verificar directamente sin tener que depender de RENAPO o de otro estado, lo cual se espera agilice mucho el trámite de validación. A la vez que ya son 43 entidades federativas de los Estados Unidos que permiten la verificación digital; de los restantes, éstas se hacen a través de la Embajada de ese país en la Ciudad de México. Hay que resaltar que, en esta línea, sí se han logrado avances importantes en las gestiones de RENAPO para descentralizar los procesos.

- Los recursos pagados por SEGOB a NAPHSIS ascienden a \$1'461,998.03, mediante la reasignación del presupuesto que se tenía en dicha secretaría. El convenio que firmó el gobierno de México con NAPHSIS establece que hay un monto a pagar por cada consulta al sistema, mismas que varían bastante según el estado de que se trate, por ejemplo, una consulta puede ir desde 1.35 a 24 USD.

Desde RENAPO se celebran reuniones con funcionarios fiscales en los estados para poder lograr la gratuidad de la inscripción del acta de nacimiento en el registro civil, según el 4to. Constitucional, pues son los alcaldes y la ley municipal de ingresos los que definen los costos. RENAPO emitirá un oficio recomendando, más no hay un mecanismo legal para obligarlos. Este es un punto sensible, pues muestra las dificultades en la implementación de una política pública, las atribuciones y obligaciones de los distintos órdenes de gobierno, para lo cual se están haciendo propuestas en el ámbito legislativo por parte de sociedad civil.

- En cuanto a los avances en la reforma al marco normativo en materia de derecho a la identidad, se mencionó que ya está en proceso la iniciativa de reforma a la Ley General de Población para avanzar hacia un documento único de identidad. Esta propuesta no ha

sido compartida a sociedad civil, a pesar de que se ha solicitado su revisión para hacer aportaciones previo a su aprobación en el Congreso de la Unión.

- Los principales retos que planteó RENAPO fueron el lograr que todos los estados tengan su clave de acceso al sistema, incrementar el número de verificaciones, mantener negociación con Texas para poder hacer verificaciones (punto importante por el número de mexicanos y mexicanas en esa entidad), asegurar nuevo presupuesto para garantizar la operación en 2019 y dejar documentada la experiencia para la nueva administración.

Puntos de agenda pendientes desde sociedad civil:

- Seguir insistiendo en la necesidad de generar información sobre procedimientos desde cada estado, desagregada por municipio, estado, sexo y lugar de nacimiento de solicitantes, y que sea claro si se trata de consultas a la base de datos o número de personas que cuentan con su doble nacionalidad, pues los datos que presenta RENAPO o las instancias de Registro Civil estatales, son sólo las consultas realizadas a la base de datos, pero no muestran el número de personas que ya cuentan con su acta de nacimiento que certifique su nacionalidad mexicana.
- Por disposiciones estatales, burocracia en el proceso y/o desconocimiento de lo establecido en el Programa “*Soy México*”, muchas personas no logran registrar su nacionalidad mexicana y siguen en un vacío legal y sin acceso a derechos por no poder contar con CURP. Las personas mexicanas nacidas en el exterior, en un país diferente a Estados Unidos, continúan con el requisito de la legalización o apostilla de su certificado de nacimiento, por lo que la barrera persiste para esta población.

Por ello se insiste en la necesidad de aplicar la gratuidad en los registros de la nacionalidad mexicana conforme al Art. 4to. Constitucional. Es importante notar que varios registros estatales, como Chiapas, Zacatecas o Sonora ya no cobran en trámites de inserción o inscripción de nacionalidad, y Jalisco ya armonizó mediante la adición del

artículo 41Bis del Reglamento del Registro Civil de Jalisco, lo necesario para considerar este trámite como registro de nacimiento y por tanto gratuito, al igual que si hubieran nacido en territorio mexicano. Es decir, los cambios requeridos pueden hacerse, como lo demuestra el ejercicio en estos estados, sin embargo, son aspectos al parecer más discrecionales o de voluntad política en el orden estatal y/o municipal, lo que sigue imposibilitando el acceso al derecho a la identidad.

Para el caso de Jalisco, desde el ejercicio de julio 2017 a julio de 2018, la operación del Programa “*Soy México*” todavía no se da de manera sistemática, a pesar de las modificaciones específicas del propio marco normativo estatal. Como se señaló previamente, voluntad política, claridad en los procesos y tiempos de respuesta, generación de manuales de procedimiento, capacitación y difusión de servidores públicos a nivel estatal y municipal, y campañas para difusión a la población, siguen siendo los obstáculos principales para lograr mejores resultados en el acceso al derecho a la identidad, situación presente en Jalisco pero que es común también a nivel nacional.

- Hay que promover la facilitación y apoyo en las correcciones de actas de nacimiento, en los casos de errores o dobles registros (problemática muy recurrente), impulsar la corrección por vía administrativa y no judicial, como lo ha hecho ya el Registro Civil de Zacatecas, al eliminar la necesidad de un juicio de nulidad en el caso de dobles registros y solucionarlos por vías administrativas.
- Se requiere seguir armonizando las legislaciones federales y locales en materia de identidad y actos del registro civil con el marco normativo migratorio. Y armonizar los ordenamientos estatales en este tema con las Leyes de Ingreso municipales.

Como se puede observar, diversos factores han jugado en la definición del problema como asunto público para llevarlo a tema de agenda y de estrategia de acción gubernamental: un amplio ejercicio de participación ciudadana y de trabajo en red; la presencia en los espacios de representación ciudadana en diversos organismos de gobierno; el desarrollo de diagnósticos e informes que permitieron dimensionar el problema; la existencia de un marco

jurídico y programático como lo es el PEM y un contexto externo que puso en la mira internacional las consecuencias de las políticas migratorias restrictivas y discriminatorias, permitieron visibilizar e ir incorporando algunos temas en la agenda de gobierno, como lo es el acceso al derecho a la identidad de personas en retorno en México.

No obstante, sigue siendo indispensable el monitoreo y evaluación constante de las políticas públicas por ser una de las herramientas de incidencia más importantes para la defensa y promoción de derechos humanos en nuestro país. Asunto que fue el origen de este proyecto impulsado por INEDIM, dada la experiencia que demuestra que los avances en el establecimiento de políticas que atienden el tema migratorio en México no han ido en correspondencia con el real acceso a derechos de las poblaciones migrantes en nuestro país.

Así queda constatado que los avances en las disposiciones y estrategias de orden federal no se dan de igual manera a nivel estatal y municipal. Es claro que el principal pendiente es la articulación y coordinación entre los tres niveles de gobierno y los tres poderes. Como señala Loeza, “el principal reto es la articulación y la coordinación entre instancias que comprenden los tres niveles de gobierno y los tres poderes. Las poblaciones migrantes están siendo desprotegidas por parte del Estado no por falta de legislación o de una política pública federal sino por la brecha en la legislación, el diseño y la implementación, generando políticas regionales que no logran llegar, atender y gestionar recursos para las poblaciones en tránsito y repatriación que están siendo violentadas en sus derechos” (2018, p.51).

Es claro que en los últimos años el Estado mexicano ha tenido importantes avances al considerar a la migración como un problema público y desarrollar el marco normativo como la Ley de Migración de 2011, y el Programa Especial de Migración del 2013, que definen atribuciones a dependencias específicas. Sin embargo, estas definiciones ya no son tan claras en los niveles locales. (Loeza, 2018)

Es más complejo que avance una reforma legislativa, pues hay obstáculos en posiciones administrativas de muy bajo nivel, que están supeditadas a las decisiones de los actores locales, al final, los resultados pasan por el asunto del criterio municipal, mientras que las políticas y lineamientos puedan estar dadas desde el nivel federal.

Para asuntos que trascienden lo local y regional, como lo es el atender las necesidades de la población que está en movimiento y los diferentes derechos que es preciso garantizar, se hacen evidentes las dificultades para dimensionar el problema y sus diferentes implicaciones, lo que pone a prueba las dinámicas institucionales que requieren en este caso, una indispensable articulación y coordinación interinstitucional entre los niveles de gobierno y los distintos poderes. Esta concurrencia es la que está ausente, a pesar de existir las disposiciones de orden federal. Ello se debe entre otras cosas a una brecha entre la legislación, el diseño y la implementación que no contempla los procesos de gestión a diferentes niveles de responsabilidad ni las herramientas para hacerlos compatibles. (Loeza 2017 p.30)

Por último, se presenta una síntesis de propuestas para el acceso a la identidad de población migrante, elaborada por el Grupo de Trabajo de Educación e Identidad e instituciones académicas aliadas para seguir incidiendo en que se atiendan los temas pendientes con el próximo cambio de administración federal en México²⁸:

1. Eliminar las barreras normativas, administrativas o prácticas restrictivas para el acceso a un documento de identidad.
2. Desarrollo de un manual de procedimientos, con fundamentos jurídicos claros y criterios de procesos definidos.
3. Que la CURP sea una llave y no un candado para el acceso a derechos y servicios como salud, educación y programas de gobierno como becas, alimentación o vivienda.
4. Promover en marco legal y normativo, el reconocimiento de documentos que puedan acreditar identidad, emitidos por instituciones del gobierno, para facilitar el acceso a servicios públicos y privados.

²⁸ Colectivo integrado por 6 organizaciones: Casa del Migrante de Saltillo, Colectivo por una Migración sin Fronteras de Tlaxcala, Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI), Otros Dreams en Acción (ODA), Deportados Unidos en la Lucha (DUL), con la colaboración de otras organizaciones e instituciones académicas aliadas, como Sin Fronteras, Clínica Alaíde Foppa, el Programa de Asuntos Migratorios (PRAMI) del ITESO y el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social de Occidente (CIESAS)

5. Promover la aplicación de presupuestos etiquetados para la atención de la población migrante con indicadores de impacto a nivel federal y local, con asignación clara a unidades responsables.
6. Establecer criterios y normativa común, para facilitar actos registrales a la población, entre las entidades, respetando la diversidad de los Estados.
7. Facilitar estructura, herramientas y mayores recursos humanos para la digitalización de las actas de nacimiento y de los diferentes actos registrales para poder acceder a éstas en cualquier lugar.
8. Fortalecer colaboración entre las autoridades locales, federales y los diversos actores.
9. Difusión asequible para la población considerando las necesidades específicas de quienes han tenido una experiencia migratoria.
10. Generar instrumentos y procesos para obtener estadísticas e información pública sobre los actos registrales y documentos de identidad, para generar políticas públicas acordes a la realidad de quienes habitamos el país.
11. Diagnóstico sobre necesidades de registros civiles estatales y oficialías para poder dar cumplimiento al marco jurídico y normativa vigentes.
12. Implementar ODS 16, Objetivo 4 del Pacto Mundial de Migración y Recomendaciones internacionales relacionadas con identidad como las de CEDAW, CIMW, CDN, EPU y CIDH.
13. Generar políticas que reconozcan la binacionalidad o múltiple ciudadanía .

CAPÍTULO VII. EVALUACIÓN DE LA EXPERIENCIA PROFESIONAL

Por último, en este apartado se resaltan los aprendizajes de esta experiencia profesional y los retos que siguen para contribuir en el logro del acceso al derecho a la identidad en Jalisco.

- Se refuerza la necesidad del trabajo colaborativo donde los diferentes actores aportan desde su área de expertiz, como fue la colaboración entre organizaciones civiles como INEDIM y la Casa del Migrante de Saltillo con las universidades participantes. La vasta experiencia en incidencia política de las organizaciones sociales y la experiencia en investigación y el conocimiento de los contextos locales desde las universidades, se sumaron con las posibilidades de relaciones y contactos con diferentes actores sociales y políticos que todos los participantes pusieron en la mesa para el desarrollo del proyecto.
- Si bien son las dependencias de gobierno las responsables de implementar desde los diferentes niveles las políticas y programas que atiendan los problemas públicos, en la exigencia de derechos hay todo un tema por trabajar con las poblaciones afectadas. Si bien en este ejercicio no se contempló el desarrollar estrategias educativas y de empoderamiento de las personas que requieren el trámite, sí hubo acciones de difusión con la intención de visibilizar el problema y el programa, y promover la exigencia de derechos. Seguir en esta línea es un punto pendiente, a partir del trabajo directo de las organizaciones civiles y las universidades.
- El desarrollo de capacidades del equipo para la evaluación y monitoreo de programas y políticas públicas, de la mano con la coordinación del proyecto fue otro elemento clave. Plantear un proyecto de investigación para la incidencia es uno de los beneficios de la experiencia:

- Cómo hacer un diagnóstico del problema desde la perspectiva política, social y jurídica, y ver su correspondencia con lo planteado en un programa público, y de ahí proponer y ejecutar mecanismos de incidencia para poner en juego los resultados obtenidos con los distintos actores políticos y sociales implicados en el problema. Analizar el juego de intereses y capitales institucionales que pueden obstaculizar o sumar en la búsqueda de soluciones al problema de interés.
- Desde las universidades es un reto desarrollar habilidades para la investigación para la incidencia en estudiantes e investigadores, a decir de organismos internacionales y organizaciones de sociedad civil, encontrar los perfiles adecuados para realizar este tipo de investigaciones es difícil y es una opción laboral demandada.
- La importancia de definir un tema muy específico para incidir. Ante la complejidad del fenómeno migratorio, el focalizar en un problema particular permite ir comprendiéndolo a mayor profundidad. Reconocer el entramado de causas, consecuencias y procesos, las aristas y los énfasis, permite tener mayores elementos para hacer propuestas de una manera clara, concreta y viable para modificar aquello que obstaculiza el acceso a un derecho.

En suma, se puede decir que la existencia del programa “*Soy México*” constituye un logro de un proceso de documentación y diálogo estratégico de organizaciones de la sociedad civil con autoridades federales implicadas, para dar una respuesta coyuntural al problema de acceso a la identidad de población mexicano-estadounidense retornada al país. Los aportes en la materia que se han hecho desde sociedad civil han sido fundamentales para poner el tema de las familias binacionales en la agenda pública y para la definición del tema de identidad como un problema público y la puesta en marcha de una estrategia que busca facilitar el acceso a los documentos que la acreditan. Como bien señala Valdéz (2018), en su entrevista, “...falta todavía conocer los resultados reales de este Programa, pero, sobre todo, resolver las cuestiones de orden estructural en materia de identidad, el vacío respecto a un documento

único, a la supeditación del acceso a derechos de una CURP, y a la prevalencia de criterios discrecionales”.

No tener su documento de identidad deja a las personas en un limbo jurídico, en una situación en la que “no eres nadie” para el Estado mexicano, a pesar de que es una obligación constitucional garantizar este derecho. El Programa *¡Soy México*” no resuelve de fondo problemas estructurales, pero como respuesta a coyunturas específicas y a demandas de la sociedad civil organizada, ha sido un alivio, por ello es indispensable difundirlo pero seguir insistiendo en los cambios que permitan su institucionalización.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

Aguilar, Luis (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa.

Canto, Manuel (2017). “¿En qué ha cambiado la participación ciudadana a las políticas públicas?”. En F. Mariñez (2017), *Políticas Públicas y Participación Colaborativa*. Guadalajara: El Colegio de Jalisco.

Casar, M. Amparo. y Maldonado, Claudia (2008). *Formación de la agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*. En Colección Cuadernos de Trabajo, CIDE, Núm. 207, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Centro de Estudios Migratorios (2016). *Prontuario sobre movilidad y migración internacional. Dimensiones del fenómeno en México*. México: Unidad de Política Migratoria y el Consejo Nacional de Población, Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, Secretaría de Gobernación.

Centro de Estudios Migratorios (2017). *Prontuario sobre Migración Mexicana de Retorno*. México: Unidad de Política Migratoria, Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos, Secretaría de Gobernación.

COEPO, Jalisco. [DE disponible en: <http://coepojalisco.blogspot.com>] consultada el 25 de abril 2017.

CONAPO-BBVA (2017) *Anuario de Migración y Remesas 2017*. [DE disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/250390/Anuario_Migracion_y_Remesas_2017.pdf].

Congreso del Estado de Jalisco (2017, junio), “Congreso de Jalisco garantiza derecho a la identidad de mexicanos nacidos en el extranjero”, *Boletín del CEJ*. [DE disponible en: <http://www.congresoal.gob.mx/?q=boletines/congreso-de-jalisco-garantiza-derecho-la-identidad-de-mexicanos-nacidos-en-el-extranjero>].

De la Peña, M. Sofía (2018). “Los retos de comprobar que eres mexicano/a en tu propia tierra. El derecho a la identidad de las personas migrantes en retorno en Jalisco”. Guadalajara: INEDIM / ITESO.

Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica – ENADID 2014. Principales Resultados. [DE disponible en:

http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/promo/resultados_enadid14.pdf

consultada el 31 diciembre 2017.

Espinosa, Mario (2009). “La participación ciudadana como una relación socio-estatal acotada por la concepción de democracia y ciudadanía”. *Andamios*, vol. 5, núm. 10. Distrito Federal: Universidad Autónoma de México.

Instituto de Información, Estadística y Geografía de Jalisco (2017, noviembre), *Diagnósticos Municipales* [DE disponible en: www.iiieg.gob.mx]

Instituto Jalisciense para Migrantes (2018), *Estadísticas del área de casos 2017*. Secretaría de Desarrollo e Integración Social-Gobierno del Estado de Jalisco.

Instituto para las Mujeres en las Migraciones (IMUMI) [DE disponible en: <http://imumi.org/sep/contexto.html>] consultada el 1 de noviembre de 2017.

Loeza Cortés, Norma Lorena (2017). “Informe de tendencias de políticas públicas que han desarrollado los gobiernos de Coahuila, Guanajuato y Jalisco en materia de migración”. Ciudad de México: INEDIM / Frontera con Justicia, AC / Universidad Iberoamericana Torreón / Universidad Iberoamericana León / ITESO.

López Castro, Gustavo y Mojica, Óscar Ariel (2013). “Migración de retorno y los cambios en el índice de intensidad migratoria en Michoacán, Jalisco y Guanajuato”. *Acta Universitaria*, vol. 23, núm. 1. Universidad de Guanajuato, Guanajuato, México.

McKinley, Andrés (2002), *Manual Básico para la Incidencia política, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos*, Programa Centroamericano de Capacitación en Incidencia, El Salvador, Centroamérica.

Montecinos Montecinos, Egon Elier (2007). Límites del enfoque de las políticas públicas para definir un problema público. *Cuadernos de Administración*, vol 20, núm 33, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.

Villarreal Ruvalcaba, Marta y Maas Pérez, Yessica Pamela (2014). *Propuestas de adecuaciones normativas antidiscriminatorias al registro civil en nacimientos, matrimonios y divorcios. Armonización pro derechos de las personas extranjeras y sus hijos a la identidad y su personalidad jurídica*. México: IMUMI.

Villarreal Ruvalcaba, Marta (2017). *El derecho a la identidad de las personas migrantes en retorno en Jalisco. Hacia un enfoque de seguridad humana en la atención a personas migrantes*. Ciudad de México: INEDIM / ITESO.

Woo Morales, Ofelia (2015). “La diversidad de la migración de retorno en Jalisco, estado con tradición migratoria”. En Dionisio Vázquez Vázquez (coord.), *Migración y violencia: dos caras del dolor social*. Tlaxcala: FOMIX / CONACYT / El Colegio de Tlaxcala, A.C.

Woo Morales, Ofelia y Flores Ávila, Alma Leticia (2015). “La migración de retorno de migrantes mexicanos en el siglo XXI”. *Revista Población y Desarrollo: Argonautas y Caminantes*, vol. 11.