

Capacidad de respuesta de la sociedad civil a los retos sociales de Ciudad Juárez

Héctor Antonio Padilla Delgado¹
Nemesio Castillo Viveros²

Resumen

En este artículo se5 presenta un análisis de la capacidad de respuesta de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) juarenses a los retos sociales. Para ello, enfocamos la capacidad de reacción de la sociedad civil con base en su impacto o incidencia en la evolución de los principales temas de la agenda pública. A través de un recuento de sus principales logros, así como de la comparación de tres experiencias de intervención ciudadana en asuntos públicos, se revisan los factores que inciden en el desarrollo de las OSC y definen los límites de su participación en las soluciones a los principales problemas sociales que enfrentan.

Palabras clave: organizaciones sociales, incidencia pública, agenda pública.

Response capacity of civil society to the social challenges of Ciudad Juárez

Abstract

This article presents an analysis of the response capacity of civil society organizations (CSO) in Juarez to social challenges. To do this, we focus on the response capacity of civil society, based on its impact or impact on the evolution of the main central issues on the public agenda. Through an account of their main achievements, as well as the comparison of three experiences of citizen intervention in public affairs, the factors that affect development of CSO are reviewed and define the limits of their participation in the solutions to the main social problems they face.

Keywords: social organizations, public advocacy, public agenda.

Introducción

Desde los años ochenta y noventa, Ciudad Juárez, Chihuahua, México llama la atención nacional e internacional por los fenómenos sociales que la atraviesan e imprimen un carácter paradójico. En el ámbito político, los ochenta atrajo la atención por los movimientos electorales que allí desembocaron en una de las

¹ Profesor investigador de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Doctor en Ciencias Sociales por FLACSO México, miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT. Correo: hpadilla@uacj.mx

² Profesor investigador de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT. Correo: nemsio.castillo@uacj.mx

primeras experiencias de alternancia política a nivel nacional. Más tarde, en los noventa, se le conoce también por la pujante industria maquiladora en torno de la cual gira su vida económica, por sus interacciones transfronterizas muy diversas e intensas, que contrastan con la pobreza y condiciones de exclusión social de vastos sectores de sus habitantes y fenómenos como feminicidios, narcotráfico y delitos, que crecen a niveles exponenciales después de la segunda mitad de la década que va del año 2000 al 2010. De manera paralela a estos fenómenos, la ciudad experimenta un largo proceso de formación de sujetos ciudadanos en torno a luchas democratizadoras en las que ciudadanía, participación ciudadana, derechos humanos, y más recientemente gobernanza, son nociones centrales en los debates y discusiones locales en torno a la búsqueda de respuestas a los desafíos colectivos que enfrentan como residentes de una ciudad.

¿Cuáles han sido los desafíos y qué logros se han obtenido las OSC? ¿Qué factores influyen en su desempeño y cuáles han sido los aprendizajes? Para responder estas cuestiones en este artículo se presenta una perspectiva panorámica de las respuestas de la participación ciudadana, sociedad civil y gobernanza a los principales problemas de la ciudad, de los avances y rezagos de las organizaciones de la sociedad civil y los obstáculos que enfrentan para articular formas de acción colectiva eficaces. Se plantea que las OSC han influido en la evolución de la agenda pública empujando cambios políticos a nivel normativo e institucional y obtenido aprendizaje significativo, éstos logros son condicionados por motivos ideológicos (asistencialismo, radicalismo ideológico), factores institucionales (supeditación de las demandas e iniciativas ciudadanas a la lógica de la lucha interpartidista e inercias clientelares y autoritarias del poder político) y limitaciones materiales (debilidad económica y dependencia de financiamiento gubernamental).

El texto se divide en tres apartados. En el primero se aborda el contexto sociopolítico y discursivo en que se desarrolla la sociedad civil juarense, así como las interpretaciones sobre sus alcances y límites. En el segundo se expone el tránsito de los viejos movimientos sociales a organizaciones ciudadanas durante los años ochenta y noventa, y se hace un recuento de las OSC con mayor desarrollo institucional (continuidad, complejidad funcional y organizativa) y capacidad de articulación (formar parte de redes y establecer relaciones con dependencias de gobierno y fundaciones internacionales). Y, en el tercero se comparan tres experiencias de participación ciudadana o gobernanza local en tres coyunturas de la historia reciente de Ciudad Juárez, que permiten visualizar las fortalezas, obstáculos y aprendizajes de la sociedad civil al enfrentar desafíos. Se trata de la oposición al plan parcial de desarrollo urbano de San Jerónimo en 2006; la respuesta a la violencia extrema del periodo 2010-2012; y la

crisis humanitaria por el arribo y permanencia de miles de migrantes que buscan asilo en Estados Unidos.

I. Contexto sociopolítico y discursivo de la sociedad civil juarense

Dentro del debate académico existen diferentes perspectivas teóricas y metodológicas que estudian la participación de la sociedad en el campo político. Se puede hablar de tres grandes categorías que hacen referencia a esa relación: la participación ciudadanía, sociedad civil y gobernanza, los cuales son conceptos complejos, abiertos a múltiples interpretaciones y momentos que a la vez están relacionados entre sí. Los tres conceptos ayudan dilucidar la relación histórica que se establece entre el campo político y la sociedad de acuerdo con coyunturas políticas, sociales o culturales, además, permiten entender las reacciones, apertura, comportamiento, diálogo y relaciones.

En los años ochenta el concepto de la participación ciudadana ayudó como referente conceptual para dar explicación de la presencia de la ciudadanía en el campo político. De acuerdo con Ziccardi la participación ciudadana se entiende como todas aquellas maneras organizadas o no, colectivas e individuales, a través de las cuales la ciudadanía se involucra en el ámbito público (Ziccardi, 2004). En lo particular, es el municipio, en el ámbito de gobierno local, donde las relaciones entre gobierno y ciudadanía pueden y suelen ser más próximas (Tocqueville, 2020). Y es en el espacio local en donde se da la mejor escuela de la democracia, porque a través de la participación en los asuntos locales, el ciudadano comprende prácticamente sus derechos y responsabilidades, se familiariza con las reglas del juego democrático y cultiva en sí el respeto por las instituciones (Ziccardi, 2004); sin embargo, el juego democrático para fomentar la participación ciudadana dentro de la política gubernamental se requiere de un proceso progresivo de apertura de espacios institucionales de participación y colaboración ciudadana, en especial dentro de las instituciones públicas. Dentro de la modalidad de participación ciudadana se encuentra la “consulta y colaboración en la elaboración de políticas públicas, elaboración de propuestas, promoción de actividades, seguimiento y supervisión de funciones institucionales y colaboración de acciones de gobierno en ciertas áreas” (Sánchez y Álvarez, 2003: 240); en este sentido, la participación ciudadana representa la forma en que el ciudadano, individual o colectivamente, se transforma en actor del proceso de construcción de sentidos de lo comunitario.

En el contexto de los años ochenta se retoma el concepto de sociedad civil para explicar la incidencia de organizaciones sociales en atención de problemas sociales y políticos. Los organismos internacionales empezaron a

incorporar el concepto de sociedad civil como uno de sus pilares fundamentales para cuestionar los regímenes autoritarios, así que, el papel que desempeñaron las luchas y los movimientos sociales y políticos organizados en las transiciones democráticas fueron fundamentales en América Latina, ya que pugnaron por el cumplimiento de sus derechos civiles, políticos y sociales (BM, 2005).

El hecho de centrar la atención en la sociedad civil es por la injerencia que tuvieron en el cambio de las estructuras y dinámicas políticas de los gobiernos. Se ha observado un proceso de acercamiento entre la sociedad civil y el Estado que viene dado por un creciente ascenso de las iniciativas de participación de los ciudadanos como generadores de cambios. En su caso, Cohen y Arato definen la sociedad civil la como “participación de los ciudadanos en la vida pública” (Cohen y Arato, 2000: 19).

Para Cohen y Arato es sólo en este escenario, de la transición a la democracia, que ha sido posible hablar del resurgimiento de la sociedad civil y es precisamente su definición lo que ha suscitado interminables debates en la teoría política y social.

Para los fines de este estudio, entendemos, la sociedad civil como la suma de todas aquellas formas de participación ciudadana articuladas de manera colectiva, organizada y permanente, específicamente, bajo la forma de asociaciones civiles, frentes de organizaciones o movimientos sociales que tienen como interlocutor al Estado en torno a temas que involucran derechos civiles, políticos, sociales y culturales. Excluimos los organismos gremiales, sindicales y empresariales, por considerar que estos persiguen primordialmente sus intereses y a veces incluso contra el interés colectivo. La definición corresponde a las experiencias locales de sociedad civil que se explican con Cohen y Arato, 2000, Habermas, 2005, Isunza y Olvera, 2006, y expresiones de movimientos sociales con Melucci, 1999.

En términos de apertura gubernamental local, en las dos últimas décadas, la administración pública experimentó presiones sociales que produjeron cambios en ella; se ha puesto en balance el interés exclusivo de gobernar de manera concentrada, lo que ha implicado una examinación de la función que desempeñan los actores no gubernamentales en la producción de políticas públicas; en este contexto el concepto de gobernanza surge como estrategia para mejorar las áreas de gobierno, es por ello, que la cuestión acerca de la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos para la administración del gobierno se ha colocado en el centro las ciencias; por lo anterior, el concepto de gobernanza, de acuerdo con Aguilar (2010), viene a llenar un vacío teórico y práctico para denominar los vínculos entre el gobierno y la sociedad; fuera de pensar una acción limitada de gobernar, el concepto significa

“un nuevo proceso directivo, en tanto la definición y efectucción de los objetivos sociales es resultado de un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad, que no es dominado por gobierno y que, por ello, tampoco puede ser en modo de mando y control, dada la independencia política de los actores sociales y su fuerza relativa en virtud de los recursos que poseen y de los que el gobierno carecen [...] este sentido, gobernanza significa un cambio del proceso / modo / patrón de gobierno, que es bien entendido y formulado como el paso de un centro a un sistema de gobierno”. (Aguilar, 2010: 30)

Estas nociones se entrelazan no solo en el plano de la conceptualización teórica. Son parte del inventario discursivo en torno del cual se articulan los debates políticos y académicos para caracterizar y explicar el desarrollo sociopolítico y cultural de las sociedades modernas, cabe decir, para hacer diagnósticos que arrojen luz sobre los procesos de cambio social y las estrategias para impulsar ajustes institucionales que los favorezcan.

Este debate está asociado al carácter paradójico de Ciudad Juárez que se expresa en la concurrencia de fenómenos en apariencia contradictorios, y en cierto modo novedosos, que en el contexto nacional y de la globalización la destacan como una ciudad *laboratorio*, ya sea de la integración económica, transición política nacional, de la globalización, de las estrategias de seguridad militarizadas y militaristas, así como, de políticas migratorias (Zermeño, 1996; Aziz, 1994; Bowden, 1998; Barrios, 2014; García, 2004).

Para Jusidman, Ciudad Juárez es un lugar donde el futuro de México echó sus raíces porque exhibe lo que podría ocurrir con el resto del país si no se adoptan medidas para revertir los procesos como los que tienen lugar en este punto de la geografía nacional (Jusidman, 2009). Un lugar donde la pobreza, la falta de infraestructuras urbanas, espacios públicos y la violencia, se atribuyen a la incorporación del país al mercado internacional bajo el capitalismo neoliberal, que opera como *disolvente* de las identidades colectivas, como las capacidades de participación ciudadana (Zermeño, 1996). Una ciudad donde prevalecen el debilitamiento del contrato social y la pérdida por parte del Estado del monopolio de la violencia legítima; el predominio de poderes fácticos y económicos, formales e informales, sobre el poder político; inercias autoritarias en el poder político, con discursos públicos que criminalizan la protesta social y políticas que inhiben la movilización ciudadana; y una elite económica tolerante ante la desigualdad, el colapso del Estado de bienestar y la inseguridad (Balderas, 2014). Y en sentido opuesto, para otros, – el discurso oficial, políticos, empresarios– subraya los aspectos positivos de la ciudad, básicamente su potencial de crecimiento y los beneficios generados

por la industria maquiladora. Se trata de un discurso donde violencia, narcotráfico y pobreza no son los aspectos más relevantes de la ciudad, pues obedecen a factores extra-locales sobre los que no hay control. Ciertamente inciden en la ciudad por su localización geográfica, pero se consideran “normales” en un lugar cuya economía creció con rapidez y de manera sostenida durante décadas (Padilla, 2012).

Frente a tales problemas, las OSC han sido importantes voceras de exigencias ciudadanas que aparecen reiteradamente en diagnósticos y foros donde se mencionan temas como la pobreza y desigualdad, dispersión urbana, especulación, precariedad de servicios públicos, vulnerabilidad del modelo maquilador, precariedad laboral, violencia e inseguridad pública, a los que se añaden debilidad institucional, corrupción y ausencia del Estado de Derecho. Participan en el diseño e implementación de políticas públicas que, con diversos nombres y en distintos periodos de gobierno, reiteran atender, reducir, atenuar, erradicar o solucionar los problemas arriba señalados.

Sin embargo, también se hace notar que, pese a la persistente actividad de las OSC en proyectos de intervención financiados con fondos públicos, durante las dos últimas décadas la mayoría de los problemas sociales en que intervienen permanecieron intactos o inclusive se agravaron, posiblemente por tratarse de problemas complejos cuyas causas escapan a su control. Proyectos de intervención social pretenden reducir la vulnerabilidad, pero esta crece afectando a niños, niñas, jóvenes, mujeres y adultos mayores. Se formulan y actualizan planes de desarrollo urbano, contando con la participación ciudadana y grupos empresariales, pero la ciudad se expande y dispersa aún más, mientras avanzan la especulación inmobiliaria, la discrecionalidad y corrupción en las políticas urbanas. En periodos de recesión, se impulsan estrategias de desarrollo económico para diversificar la economía y no depender de la industria maquiladora, pero se abandonan una vez superada la crisis y la ciudad refrenda su dependencia de esa actividad. Y lo mismo sucede en temas de educación, salud y seguridad, sobre todo este último que desde 2008 se tornó el más complejo y dramático³.

Por lo anterior, las opiniones sobre el rol y los resultados de la participación ciudadana y de la sociedad civil divergen sobre su grado de consolidación

³ En el 2008 fueron 1495 asesinatos, para el 2009 los números subieron a 2,545, y en el año más difícil para la ciudad fue el 2010 con 2,956, posteriormente hubo una pequeña reducción en el 2011 con 1956, ya para el 2012 fueron 767, en 2013 pasaron a 499, en 2014 se redujeron a 437, para el 2015 nuevamente se dio una disminución a 341, ya en el 2016 se dio un aumento con 538, para el 2017 con 897, en el 2018 1,247, por su parte para el año 2019 1286 y en el 2020 con 1637. (Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez, Instituto de Ciencias Sociales y Administración de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez).

institucional, incidencia en la agenda pública y capacidad para enfrentar sus desafíos, especialmente la pobreza, la problemática urbana y la violencia. A este respecto, por un lado, algunos (García, 2004; Hernández, 2011; Castillo, 2012; Fernández, 2018) destacan la alta capacidad de incidencia pública de las organizaciones. Desde los años ochenta hasta el presente la participación ciudadana ha sido el componente más importante de la insurgencia electoral y tenido una presencia significativa en la tarea de gobernar, principalmente en las administraciones panistas, con los consejos consultivos ciudadanos dentro del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP), dedicado a estudio, diseño y planeación urbana, y dentro del Consejo de Planeación del Desarrollo Municipal. La sociedad civil ganó una notoria capacidad de interlocución ante las autoridades gubernamentales en asuntos como la seguridad pública, salud pública y atención a la niñez, así como de denuncia, interpelación y resistencia en cuanto a los temas de feminicidio, desaparición de personas y militarización. Asimismo, la sociedad civil juarense es posiblemente una de las grandes del país en términos proporcionales, según los registros de asociaciones civiles con que se cuenta, y también una importante fuente de recursos que recibe Ciudad Juárez a través de ellas.⁴

En contraparte, algunos autores destacan la escasa capacidad organizativa de las OSC como Reygadas (1998), Canto (1998), Olvera (2003), Hevia, (2006), Dagnino, Olvera y Panfichi (2006), entre otros. También, se encuentra a quienes minimizan su potencial de desarrollo, como Montaña (2005), Rabortnikof (1999), Petras (2007), entre otros y los que tienen algunas críticas Bustillos (2004), Wright (2007) y Cruz (2017) ubicándolas como funcionalistas. Además, Se duda de las capacidades organizativas y continuidad de las OSC, ya que se considera son pocas las que han logrado consolidarse mientras la mayoría tiene una existencia efímera, con escaso desarrollo institucional y baja capacidad operativa. Primordialmente se dedican a actividades asistenciales y son dependientes de fondos del gobierno, con quien sostienen relaciones de subordinación o clientelares. En ese sentido, que la competencia por el financiamiento gubernamental y por actitudes gremialistas o patrimonialistas, dividen a las OSC y limitan su capacidad de incidencia política.

⁴ De acuerdo con FORTALESSA (2018) hay diversos registros de las organizaciones de la sociedad civil en Ciudad Juárez. En el Registro Público de la Propiedad existen 1,728; en el Directorio Donatarias Autorizadas se ubican 124, en la Fundación del Empresariado Chihuahuense (FECHAC) se contabilizan 300 y en Fortalessa se tiene registro de 295. Respecto a los recursos que reciben, en el mismo estudio se habla alrededor de 5 mil 116 millones de pesos.

II. Capacidad de incidencia e impacto en la agenda pública de OSC

Desde los años ochenta hasta la primera mitad de la década del año 2000 al 2010, el devenir de la sociedad civil juarensis puede interpretarse como resultado de un proceso de reemplazo de los viejos movimientos sociales urbanos campesinos, estudiantiles y obreros, por una fragmentación social y organizativa de la participación ciudadana. Un tránsito que, en el contexto internacional, estuvo influido discursivamente por la crisis del socialismo real, la derrota de los procesos revolucionarios centroamericanos y las llamadas transiciones a la democracia en América Latina, que influyeron en el descrédito y abandono de paradigmas ideológicos centrados en la liberación de las clases oprimidas y la opción por los pobres. La presencia de organizaciones en el ámbito nacional se vinculó al proceso de democratización del país, el desmantelamiento del Estado asistencialista, bajo directrices neoliberales, y la integración del país a los procesos de globalización, que impulsaron un nuevo enfoque ideológico-organizativo basado, de un lado, en políticas públicas focalizadas, y del otro, en organizaciones ciudadanas que asumieran funciones asistenciales antaño exclusivas del Estado.

Localmente, también influyeron en el afianzamiento de la sociedad civil, el crecimiento urbano-industrial, la ampliación de la clase media, el aumento de la educación media y superior, las políticas de control especulativo de la propiedad urbana y la introducción de servicios públicos en colonias periféricas, que limitaron las demandas y bases populares de los movimientos sociales urbanos de los setenta y ochenta. Mientras avanzaba la competencia político-electoral apoyada en una naciente e impetuosa cultura cívica individualista centrada en el voto, las élites políticas y empresariales reprimían, corrompían y cooptaban los movimientos sociales que amenazaban sus intereses (Padilla, 2003).

Algunos ejemplos del tránsito de los movimientos sociales a las OSC es la disolución del movimiento urbano popular y estudiantil cuyas dirigencias fueron reprimidas o cooptadas, principalmente los casos de las comunidades eclesiales de base (CEB) y el Comité de Defensa Popular⁵, de la Universidad Autónoma de Chihuahua (1982-1984) y la Escuela Superior de Agricultura

⁵ Esta organización popular surge a principios de los años setenta en demanda de vivienda y servicios públicos, pero a principios de la década pasada desaparece debido a la represión por el gobierno local panista (1983-1986) y la cooptación y corrupción de sus líderes por parte de los gobiernos priistas. Durante los noventa subsiste como grupo de presión y de choque que moviliza vendedores ambulantes y clientelas electorales en favor del PRI. También se involucra en el contrabando a gran escala de autos extranjeros, artículos electrónicos y ropa. Al final, algunos de sus miembros se suman al Partido del Trabajo (Sobre el CDP véase Lau, 1992).

Hermanos Escobar (1993); la represión de los movimientos en favor de la organización sindical en las maquiladoras en los años ochenta como Acapulco Fashion, Banda Grande y Cupones de Oro; el surgimiento, represión y triunfo de la insurgencia cívico en las coyunturas electorales de 1983, 1986 y 1992; y la reconversión de miembros de movimientos sociales en activistas de OSC.

El caso paradigmático de esta reconversión es lo sucedido con las CEB, que junto con la Social Pastoral en 1973 y la Comisión Diocesana de la Pastoral Social en 1989, fueron las organizaciones de base comunitaria a través de las cuales la Iglesia católica promovió diversas luchas por la justicia social durante los años setenta y ochenta en Ciudad Juárez y resto del estado. La Iglesia promovió comunidades de base con estudiantes, obreros y campesinos y colonos; trabajó con pepenadores y apoyó la alfabetización, la primaria abierta y la enseñanza de oficios para las clases marginadas; creó cooperativas de consumo y crédito, y comités de derechos humanos en la Sierra Tarahumara; apoyó huelgas de trabajadores y luchas campesinas. Entre 1986 y 1992 se sumó a la insurgencia electoral mediante talleres de democracia, la publicación de documentos de alto impacto político, por ejemplo, *Coherencia Cristiana en la Política*, firmado por obispos de la capital y de otros espacios como la Tarahumara, Nuevo Casas Grandes, Ciudad Juárez y Torreón) y la participación en el frente amplio *Ola por la Democracia*, en apoyo a la candidatura del partido político Acción Nacional (PAN) a la gubernatura de Francisco Barrio, quien gobernó por el periodo 1992-1998.

Sin embargo, al cambiar las autoridades eclesiales a principios de los años noventa, la Iglesia desmanteló las organizaciones de base y su incidencia política porque consideraban que esa orientación obstaculizaba el restablecimiento de relaciones diplomáticas entre México y el Vaticano, promovido por el presidente Salinas de Gortari (PRI, 1988-1994). De este modo, a fines de los años noventa había “una iglesia muda, ausente de la participación política y del compromiso social” (Vázquez, 2002). Como resultado de ello, a partir de los años noventa, Ciudad Juárez se caracterizará por la combinación de dos procesos de reestructuración social: de un lado, la pérdida de cohesión social, expresada en el deterioro de la vida comunitaria y el crecimiento de la violencia social; y de otro, el desmantelamiento de las viejas instancias de intermediación social y la emergencia de una sociedad civil compuesta por grupos organizados, más pequeños y acotados en sus objetivos, con perspectivas de corto plazo, asistencia-listas, la mayoría vinculados a políticas y recursos gubernamentales, que albergan una burocracia social que compite entre sí por recursos.

A partir de la primera década del siglo XXI este proceso es reforzado por la continuidad de políticas represivas de los gobiernos panistas y priistas que, además de reprimir a los viejos movimientos sociales de colonos y estudiantes,

son intolerantes con los nuevos grupos que esos años iniciaban la lucha contra los feminicidios y el aumento de la violencia. Mediante estrategias de intimidación, manipulación mediática, uso clientelar de recursos públicos y leyes incompletas o vacíos legales, su finalidad ha sido dividir sembrando la desconfianza entre las organizaciones, para impedir formas de acción colectiva más contundentes, principalmente en temas de derechos humanos⁶.

A pesar de estas complejidades, el desarrollo de la sociedad civil a OSC se expresa en logros significativos en varios temas de la agenda pública. En cuanto a las políticas de género y lucha contra los feminicidios y desaparición de mujeres, desde la década de los noventa, las organizaciones con mayor continuidad y capacidad de interlocución con el gobierno son Casa Amiga, Nuestras Hijas de Regreso a Casa, Justicia para Nuestras Hijas, Centro para el Desarrollo Integral para la Mujer y Red Mesa de Mujeres. Entre sus logros pueden mencionarse: apuntalar el concepto de *feminicidio*⁷, que hace referencia al asesinato de mujeres por razones de género, actualmente reconocido en el marco jurídico internacional y códigos penales del país; propiciar con sus iniciativas y demandas, la creación de los institutos estatal y municipal de las mujeres, así como de la fiscalía especializada para los delitos contra las mujeres; y como su principal conquista, por sus repercusiones políticas, normativas y simbólicas, puede mencionarse haber logrado llevar a la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) el caso de los feminicidios del “campo algodoner”, que se resuelven en 2009 a favor de las familias de las víctimas y responsabilizan al Estado mexicano por la falta de diligencia en las investigaciones.

II.I Organización social en Ciudad Juárez

En el desarrollo social y comunitario destacan la Organización Popular Independiente, Casa Promoción Juvenil y Techo Comunitario, quienes junto con más de 30 organizaciones crearon a principios de la década pasada el Consejo Ciudadano para el Desarrollo Social, y más recientemente se suman Desarrollo Juvenil del Norte, Centro de Investigaciones Desarrollo de Proyectos Sociales,

⁶ Un ejemplo en el caso de las organizaciones de víctimas de feminicidio y desaparición de mujeres es que funcionarios públicos las acusan de “lucrar” con la tragedia de las víctimas (Wright, 2007).

⁷ El término *femicide* fue usado por primera vez por Diana Russell y Nicole Van de Ven (1976) para designar asesinatos misóginos en contra de mujeres. Luego Marcela Lagarde la tradujo al español para referir la culminación de la violencia contra las mujeres, a la que se suman la violencia de la injusticia y la impunidad *feminicidio* (Lagarde, 1997 y 2005). El término fue retomado posteriormente por las académicas y activistas Julia Monárrez (2000) y Lucía Melgar (2007). Sobre la genealogía del concepto véase Solyszko, 2013.

Educativos y de Salud. Sus campos de intervención abarcan solicitar equipamiento urbano y servicios públicos para comunidades marginadas, apoyo a la infancia y juventud en situación de vulnerabilidad, y más recientemente prevención de la violencia, entre otros. Son organizaciones consolidadas, muy vinculadas a instituciones públicas y privadas que financian sus proyectos. Sus resultados más trascendentes son: elaborar el *documento Agenda para el desarrollo social*, que expone las principales carencias sociales de la ciudad y las políticas que a su juicio deben llevarse a cabo; y liderar la oposición al Plan Parcial San Jerónimo.

En política urbana, el Plan Estratégico de Ciudad Juárez, creado en 2001, se convirtió en el más importante interlocutor entre la sociedad civil y gobierno municipal. Ha publicado diversos documentos que exponen las estrategias para que la ciudad atienda su problemática, además, aproveche sus ventajas geográficas; puntualizan los asuntos necesarios para lograr un pacto de gobernabilidad incluyente; delinean estrategias políticas para impulsar iniciativas ciudadanas en el cabildo municipal para lograr la transparencia de cuentas de las autoridades municipales. Entre sus éxitos se destaca: el reconocimiento por la autoridad municipal del Regidor 19, un ciudadano que observa y da seguimiento a los acuerdos del cabildo; la creación de la *Red de Vecinos*, con comités vecinales en colonias para identificar, además, exponer problemáticas ante dependencias de gobierno; el sistema de monitoreo estadístico en temas de empleo, vivienda, salud, educación y economía (Cruz, 2011).

En derechos humanos, sobresale el Centro de Derechos Humanos Paso del Norte (CDHPN), como la organización más consolidada, continua y activa en la defensa de las víctimas y denuncia de la tortura y desaparición forzada, así como de detenciones ilegales por los cuerpos policiacos de los tres órdenes de gobierno. Este papel creció desde 2008, cuando inicia el periodo de violencia extrema en la ciudad y bajo la *Operación Conjunta Chihuahua* arribaron a la ciudad el ejército y la policía federal para hacerse cargo de la seguridad. La actuación de estos cuerpos de seguridad dio como consecuencia un alto número de detenciones arbitrarias y violaciones a derechos humanos, mismas que este organismo ha denunciado a nivel nacional e internacional.

En política cultural, destaca la lucha de activistas culturales que desde los años noventa proponen el fortalecimiento institucional de la política cultural, para enfrentar los procesos que debilitan la cohesión social y generan violencia. Agrupados en torno a la lucha por un instituto municipal de cultura a principios de la década pasada, dan vida a dos organismos: el *Movimiento Pacto por la Cultura* y la organización teatral *Telón de Arena*. El primero desplegó un importante activismo político-cultural para insertar la cultura en la agenda polí-

tica, a través de foros culturales, diagnósticos y festivales e insistir en la propuesta de crear un Instituto Municipal del Arte y las Culturas organismo finalmente creado en 2016. *Telón de Arena*, por su parte, logró solidez institucional y mantiene fuertes vínculos con instituciones culturales a nivel nacional e internacional Colombia, Francia, Estados Unidos y el resto del país. En cuanto a los migrantes las agrupaciones con mayor solidez, continuidad y presencia son la Casa del Migrante, Casa del Veracruzano y Derechos Humanos Integrales en Acción que trabajan con migrantes mexicanos y centroamericanos proporcionando asesoría legal, ayuda psicológica, alojamiento y apoyo para que se reinseren en la sociedad o continúen con sus planes migratorios de forma segura. A ellas se sumó en 2019 una red de alberges creada para alojar a miles de migrantes que permanecen en la ciudad mientras en busca de asilo en Estados Unidos.

Estos resultados muestran que las OSC han generado un importante capital humano capacidades, experiencia, profesionalización y capital social redes, intercambio de conocimientos, desarrollo de referentes discursivos compartidos; un proceso al que ha contribuido el surgimiento de instancias ciudadana, como la FECHAC y la Asamblea de Organizaciones (promovida por Plan Estratégico de Juárez), que impulsan el fortalecimiento institucional de las OSC, direccionando discursos, acciones y recursos para reforzar su presencia en la comunidad e incidencia en políticas públicas. Los resultados, también, se explican por una persistente actividad política de organizaciones con ideologías de izquierda, cuya continuidad a lo largo de los años reviste la forma de un movimiento de resistencia social, con demandas que prefiguran una propuesta alternativa de ciudad, distinta a la ciudad neoliberal construida en torno a la industria maquiladora (Delgadillo, 2020; Díaz, 2015). No obstante, como se señaló antes, estos factores no son suficientes para impedir que problemáticas como la violencia y el crecimiento desordenado de mancha urbana continúen y se profundicen. Para indagar qué puede estar afectando la capacidad de respuesta de las OSC, a continuación, se analizan tres experiencias de participación ciudadana.

III. Coyunturas clave en el desarrollo de la sociedad civil

La primera de estas coyunturas corresponde al periodo que va de 2005 y 2006 en torno a la organización de una iniciativa de la consulta ciudadana, conocida también como referéndum para decidir si se debía o no permitir que el gobierno municipal incorporara a en la ciudad una vasta zona localizada al poniente del municipio de Juárez. Inicia en diciembre de 2005, cuando el Cabildo municipal aprobó el *Plan Parcial San Jerónimo* cuya finalidad es desarrollar un núcleo

urbano-industrial en los terrenos propiedad del empresario Eloy Vallina, ubicados en la frontera con el estado de Nuevo México. En su momento se afirmó que dicho proyecto generaría grandes beneficios a la ciudad, sin comprometer inversión pública ni los recursos naturales. Sin embargo, al no precisar cuáles eran esos beneficios o la manera en que se cubrirían las necesidades de los nuevos habitantes de ese núcleo urbano-industrial, ni apoyarse en un diagnóstico claro sobre sus consecuencias ambientales, el proyecto enfrentó la resistencia del Instituto Municipal de Investigación y Planeación (IMIP) (la instancia de planeación urbana del propio gobierno municipal) y surgieron diversas voces ciudadanas en contra.

Se decía que allí surgiría una nueva ciudad con cientos de miles de trabajadores y sus familias, con bajos salarios y sin servicios públicos suficientes, con una economía de enclave, especulación inmobiliaria y segregación social, es decir, una reproducción del modelo urbano-industrial ya experimentado en Ciudad Juárez. Por esas razones, durante el 2006 el *Consejo Ciudadano para el Desarrollo Social de Juárez*, un frente ciudadano que albergaba a cerca de 40 OSC, impulsó el movimiento social más amplio, articulado y eficaz de las últimas dos décadas al integrar durante más de seis meses a las OSC en la lucha para impedir el avance de ese proyecto de urbanización. Un logro muy importante, porque implicaba que las OSC supeditaran sus intereses, actividades asistenciales ordinarias e ideologías para constituirse en un sujeto colectivo en torno a un ideal de ciudad. El movimiento se opuso, además, a otros dos proyectos del gobierno municipal: la construcción del Camino Real, una vía a lo largo de la Sierra de Juárez que uniría al nor-poniente con el sur-poniente de la ciudad; y la reestructuración o posible desaparición del IMIP por no convenir a los intereses partidistas del gobierno.

Se recabaron un total de 55 mil firmas para solicitar a las autoridades del *Instituto Estatal Electoral* (IEE) organizar un referéndum para preguntar a los habitantes del Municipio de Juárez si querían o no ese proyecto urbano. Sin embargo, aunque las firmas eran superiores a la cantidad requerida por la ley (un cuatro por ciento de listado nominal de electores) y debido a las presiones de los gobiernos estatal y municipal (Sáenz, 2009) el IEE rechazó organizar el referéndum aduciendo que se debió añadir una copia de la credencial de elector de cada firmante. Sin embargo, en la legislación electoral ese requisito no existía. Y lo mismo que el IEE, resolvió el *Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua* cuando las OSC apelaron ante ese órgano. Por ello, puede decirse que con esa decisión se echó abajo el enorme esfuerzo ciudadano y se exhibieron el potencial de articulación de la sociedad civil, los obstáculos institucionales y la visión autoritaria del poder público. Al final de esa coyuntura, el gobierno municipal

avanzó en sus proyectos y provocó un movimiento social que terminó por disolverse con el retorno de las OSC a su actividad cotidiana, es decir, en los años siguientes, la sociedad civil no contó con espacios de articulación colectiva y en cambio algunos problemas se tornaban más complejos: la ciudad se expandía y dispersaba aún más, la recesión económica llevó al desempleo a muchos juarenses, la pobreza se agudizó y la violencia alcanzaba niveles. En este contexto, entre 2008 y 2012, sucesivamente ocurren varios hechos: la masacre de Villas de Salvárcar el 31 de enero de 2010; la puesta en marcha del Programa Todos Somos Juárez (PTSJ) un mes después; y en junio de 2011 la visita de Javier Sicilia y la Caravana por la Paz con Justicia y Dignidad. Estos eventos ponen a prueba la capacidad de la sociedad civil para responder a la violencia y presentar un frente común ante el enfoque gubernamental centrado en el uso de la fuerza militar.

Luego de la masacre de 15 estudiantes, funcionarios federales y el propio presidente Felipe Calderón (Partido Acción Nacional (PAN), durante el periodo 2006-2012) declararon que la masacre era debido a un ajuste de cuentas entre bandas criminales rivales (Ordaz, 2010). Ante ello, diversos grupos de la sociedad civil piden una rectificación y llaman a cuentas a las autoridades por lo que, en respuesta a la indignación ciudadana en ascenso, el gobierno federal se disculpa y ofrece el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chihuahua (PTSJ) para reconstruir la vida social en la ciudad mediante políticas económicas, sociales y culturales a fin de enfrentar las causas estructurales de la violencia. Sin embargo, su ofrecimiento divide a las OSC porque supone integrarlas en mesas de discusión para definir los objetivos, metas y acciones, pero sin modificar la estrategia de seguridad que mantiene al ejército y la policía federal en las calles. Mientras la mayoría de las OSC opta por participar, esperando recibir financiamiento para realizar proyectos de intervención social en asuntos de su especialidad --mujeres, educación, infancia, juventud, derechos humanos--, otras protestan en las calles, negándose a colaborar. Insisten en replantear la política de seguridad del gobierno federal y demandan la salida de las fuerzas armadas y policía federal de la ciudad, afirmando que, en lugar de disminuir la violencia, la aumentaron, al igual que las violaciones a los derechos humanos. Denuncian también la criminalización de la protesta social y que el verdadero objetivo del gobierno federal era controlar a la sociedad civil, subordinándola a la guerra contra las drogas (Ordaz, 2010).

Por esos motivos, en los meses siguientes las organizaciones del Frente contra la Militarización y el Grupo de Articulación⁸, continuaron realizando

⁸ En el frente participan la Pastoral Obrera y la Liga Socialista Revolucionaria, entre otros grupos de izquierda. En el grupo de articulación, participaban organizaciones de derechos humanos, la

marchas contra la militarización y talleres de reflexión sobre la violencia en la ciudad y la respuesta gubernamental. Hacia principios del 2011 se vincularon a los preparativos de la visita de Javier Sicilia a la ciudad, anunciada desde marzo de ese año, al considerar a Juárez “el epicentro del dolor nacional” (Coria, 2011). Su objetivo era hacer desde Juárez un llamado nacional para cambiar el enfoque gubernamental en el combate a las drogas, pugnar por la justicia para las víctimas y afianzar el Estado de Derecho. No obstante, como el grupo de Sicilia se interesaba más en la justicia para las víctimas y no tenía una posición en contra del rol de las fuerzas armadas en la lucha contra el narcotráfico, hubo divergencias con el *Frente contra la Militarización* sobre las demandas que debía tener llamado, pues éste insistía en retirar al ejército de las calles y condicionaba su apoyo a la caravana. De este modo, al no llegar a un acuerdo, se frustró la principal expectativa que había en la llegada de la caravana a la ciudad: emitir un pronunciamiento que convocara a un movimiento nacional por la justicia en todo el país (Coria, 2011).

La declaración conjunta leída por Sicilia en el mitin central realizado en el Monumento a Benito Juárez de Ciudad Juárez el 10 de julio de 2011, es un listado que menciona la mayoría de los más graves y profundos problemas nacionales, pero sin una mención contundente en contra de la participación del ejército en el combate a las drogas y la seguridad pública. Con ello, lo que pudo ser un parteaguas en la situación de violencia que vivía el país, logrado con la ayuda de la sociedad civil local, terminó en una confrontación que debilitó y fracturó aún más a los grupos anti-militarización. Mientras tanto, la mayoría de las OSC legitimaban la estrategia de seguridad difundiendo, nacional e internacionalmente, que la violencia había disminuido y que ese logro convertía a la ciudad en un ejemplo de ciudad resiliente y modelo a replicar en otros contextos. Cabe aclarar que esta reducción sucedió entre 2012 y 2015, pero a partir de 2016, nuevamente empezó a crecer hasta mantenerse entre 2018 y 2020 en niveles superiores a 1,500 homicidios⁹. Esta vez, se trata de una violencia normalizada, ante la cual no hay protestas ciudadanas que demanden su solución, más allá de grupos solidarios que acompañan a las familias de víctimas de femicidios y desaparición.

En este contexto se presenta la tercera coyuntura de participación ciudadana en torno a la ayuda humanitaria al nuevo flujo migratorio que llegó a la

CDHPN y la Comisión de Solidaridad y Defensa de los Derechos Humanos, AC., activistas culturales y miembros de otras OSC.

⁹ En el 2008 fueron 1495 asesinatos, para el 2017 con 897, en el 2018 1,247, por su parte para el año 2019 1286 y en el 2020 con 1637. (Observatorio de Seguridad y Convivencia Ciudadanas del Municipio de Juárez, Instituto de Ciencias Sociales y Administración de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez).

ciudad a partir de octubre de 2018, compuesto principalmente por migrantes extranjeros procedentes de Centroamérica y el Caribe. Su llegada provocó una crisis o contingencia social que divergencias entre la sociedad civil, la esfera gubernamental y el sector empresarial y entre los tres órdenes de gobierno, para coordinar la ayuda y establecer responsabilidades. La presencia de migrantes también empujó hacia configuración de una política pública a través de tres etapas que implicaron tránsitos importantes: la bienvenida a los migrantes por una parte de la sociedad civil a una creciente preocupación gubernamental y empresarial a medida que crecía el flujo. Alarma y conflicto abierto entre los tres niveles de gobierno, el empresariado y la sociedad civil, con acusaciones y exigencias recíprocas, al establecimiento de una red de albergues y estrategias de atención humanitaria. La tercera y última etapa consistió en la conformación de un espacio informal de articulación gobierno-sociedad, denominado *Iniciativa Juárez*¹⁰, que permitió construir acuerdos y propuestas de respuesta humanitaria e integración social de los migrantes.

Las principales acciones impulsadas por la Iniciativa Juárez fueron: atender las cuestiones humanitarias más urgentes en torno a los migrantes y reducir los efectos en la economía de la ciudad en la maquiladora mediante el diálogo –diplomacia local– con autoridades migratorias de Estados Unidos, de la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos (CBP), y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE); avanzar en acciones para la integración social de los migrantes (empleo, salud, educación), y apoyar a migrantes para el retorno voluntario a sus países. En un nivel más político y de escala nacional, la Iniciativa Juárez presentó una propuesta de política integral para toda la frontera ante la SRE, que incluía la creación de una Comisión Intersecretarial y destinar recursos para establecer un modelo de albergue de gran capacidad, que funcionarían también como centro de acopio de ropa y alimentos para distribuir en todos los albergues de la ciudad, y como centro de servicios de asesoría migratoria, registro de CURP, atención primaria en salud y empleo (STPS, 2019). Algunos de sus logros fueron la instalación del Centro Integrador para el Migrantes Leona Vicario (CIM), con capacidad para albergar hasta 1500

¹⁰ Participan autoridades de los tres niveles de gobierno, organismos internacionales y transfronterizos, cámaras empresariales, universidades y responsables de albergue. Entre otros: Derechos Humanos y Protección Civil por el gobierno municipal; Consejo Estatal de Población, Protección Civil y Servicios de Salud por el gobierno estatal; Grupo Beta del Instituto Nacional de Migración, Secretaría de Bienestar, Secretaría del Trabajo y Previsión Social e Instituto Mexicano del Seguro Social, por el gobierno federal; y por la sociedad civil, Cruz Roja Mexicana y Cruz Roja Internacional, Casa del Migrante, Derechos Humanos Integrales, Red Binacional de Apoyo a los Migrantes.

personas, con lo que se fortaleció la red de albergues de la ciudad, que ya contaba con tres grandes albergues (la Casa del Migrante, Buen Pastor y Pan de Vida) y más de 15 albergues improvisados en iglesias y templos con una capacidad para recibir otras 1500 personas. Posteriormente, la Iniciativa Juárez fue clave en la respuesta humanitaria en apoyo de mexicanos desplazados por la violencia, que se apostaron en los puentes internacionales durante los meses de septiembre a diciembre de 2019 para solicitar asilo en Estados Unidos. Y en diciembre de ese año presentó una propuesta para el programa emergente promueve la regularización de los migrantes, que refleja la diversidad de organismos que participan en el modelo de gobernanza, así como un sólido consenso en torno al tema migratorio.

En apoyo a las acciones de la sociedad y gobierno a nivel local, se sumaron organismos internacionales y de la sociedad civil de la vecina ciudad de El Paso. Especialmente, la Organización Internacional para las Migraciones¹¹, que apoyó a los albergues, ayudó al retorno voluntario de migrantes a sus países, impulsó proyectos de vivienda y realiza un destacado papel en el contexto de la pandemia por Covid-19, con la instalación de un Hotel-filtro para que los migrantes tuvieran un lugar donde pasar la cuarentena antes de ingresar en forma segura a uno de los albergues ya instalados (OIM, 2020). Este proyecto fue recibido con entusiasmo por los organismos que confluían en la Iniciativa Juárez, que sirvió de caja de resonancia y apoyo político.

Al igual que en la respuesta a la violencia de años atrás, quienes participan en la respuesta a los flujos migratorios han difundido sus logros, aduciendo que Ciudad Juárez ofreció respuestas eficaces al reto migratorio. Con ello se fortalece la idea de que la ciudad tiene un modelo o modo de hacer las cosas y de responder a los retos. Se recuerda el periodo entre 2008 y 2012, cuando la ciudad enfrentó el embate de la violencia extrema en el contexto de la guerra contra el narcotráfico emprendida por el entonces presidente Felipe Calderón; aseguran que la sociedad local, al participar ampliamente en el Programa todos somos Juárez (PTSJ) --propuesto por el gobierno federal-- tuvo éxito en reducir la violencia y los índices delictivos; y equiparándose con la ciudad de Medellín, reconocida en esos años por logros semejantes, aseguran que Ciudad Juárez generó un modelo replicable en otros contextos (Cantú y Sotelo, 2021).

Hay varias diferencias entre las tres experiencias de respuesta, antes mencionadas, a los temas urbano, violencia y migrantes, entre ellas destacan seis a

¹¹ Además, están presentes el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), del sistema ONU; el Comité Internacional de Rescate (IRC), la Sociedad Hebrea de Ayuda al Inmigrante (HIAS), la Red Católica de Inmigración Legal (CLINIC) y Save the Children.

saber: 1) en la relación gobierno-sociedad que se establece: 2) en las demandas que se persiguen y los valores o derechos en discusión: 3) en las estrategias políticas de las OSC: 4) en el nivel de cohesión entre los grupos ciudadanos participantes: 5) en la respuesta de las autoridades a las demandas ciudadanas y el uso gubernamental de los recursos, y 6) en los resultados conseguidos por la participación ciudadana. En el cuadro que sigue se presentan las estrategias de las organizaciones sociales. La sección de los temas fue por motivos de importancia local.

Estrategias de organización social

	Coyuntura 2006	Coyuntura 2010-2012	Coyuntura 2019-2021
Tema	Urbano	Violencia-inseguridad	Migración
Relación gobierno-sociedad civil	Conflicto con gobierno local	Cooperación-conflicto con gobierno federal	Cooperación con tres niveles de gobierno
Demandas	Impedir crecimiento desordenado de ciudad/ no aprobar Plan de Desarrollo Urbano	Reducir violencia y lograr seguridad sin violaciones a derechos	Solidaridad con migrantes y efectos en economía
Derechos y valores	Derecho a la ciudad	Seguridad, justicia y derechos humanos	Derechos humanos, solidaridad con migrantes
Intereses en juego	Empresariales-inmobiliarios	Poderes fácticos	Actividad económica transfronteriza
Estrategias acción	Frente cívico/consulta ciudadana	Mesas de diálogo/frente cívico contra militarización/acción directa	Mesa de diálogo permanente
Cohesión entre osc's	Fuerte	Bajo	Fuerte
Respuesta gobierno	Negativa	Negativa, negociación vertical	Diálogo
Relación gobierno-sociedad	Participación ciudadana	Sociedad civil (OSC).	Gobernanza
Uso recursos públicos	No hay	Uso clientelar de recursos	No hay recursos
Resultados	No se logra. El plan de desarrollo urbano se aprueba. Crece mancha urbana	No es claro. Disminuye temporalmente violencia. No es claro cómo se logró/hubo violación a derechos humanos	Se responde a crisis humanitaria. Surgen albergues públicos y privados.

Fuente: elaboración propia.

Como puede apreciarse, en 2006 se trató de una amplia movilización ciudadana en contra de un plan de desarrollo urbano que comprometía la sustentabilidad urbana, pero que era difícil de derrotar al ser respaldado por intereses empresariales muy poderosos en los sectores inmobiliario e industrial. Por ello, pese a la fuerte cohesión organizativa y discursiva de las OSC, el movimiento terminó adaptándose a los lineamientos del gobierno municipal. En 2010-2011, la sociedad civil no tuvo una sola estrategia de acción frente a la violencia. Por un lado, la mayoría decidió cooperar con el gobierno federal aceptando sus condiciones, convocó a participar en el PTSJ y dispuso de cuantiosos recursos para enfrentar las causas estructurales de la violencia (sociales, culturales, económicas) con proyectos de intervención que involucraban a las organizaciones de la sociedad civil. Por otro lado, esa estrategia gubernamental fue impugnada por otras OSC, que la consideraron un artilugio gubernamental para contener las presiones sociales, mantener la estrategia de guerra al narco y legitimar la militarización de la vida pública en marcha, sin embargo, al tratarse de grupos ideológicamente radicales, hubo incapacidad para construir una oposición unida y fuerte, que les permitiera incidir en el curso de las políticas de seguridad.

En cambio, en la respuesta a los flujos migratorios, la iniciativa provino de ciudadanos y empresarios, en un asunto que revestía un doble interés y una doble dimensión, ética y económica: el sentimiento de solidaridad hacia los migrantes y la necesidad de impedir las afectaciones que la presencia de migrantes provocaba en el cruce internacional de personas y mercancías. Se estableció una relación horizontal con la representación gubernamental y mediación por recursos públicos en juego. Fue un proceso de diálogo para responder a las circunstancias cambiantes de la contingencia que ayudó a dar alivio a los migrantes, aunque sin resolver las complejas dificultades que padecen. Sobre todo, aportó una nueva experiencia al proceso aprendizaje de la gobernanza en los términos que define la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)¹², que en Ciudad Juárez se caracterizó por la centralidad de la sociedad civil en las tareas de asistencia humanitaria a los migrantes; el establecimiento de espacios de articulación política informales, cuya flexibilidad facilitó la construcción de acuerdos políticos y el seguimiento de la toma de decisiones

¹² Para la OIM, la gobernanza son “las tradiciones e instituciones en virtud de las cuales un país ejerce su autoridad sobre la migración, la movilidad y la nacionalidad, incluida la capacidad del gobierno de formular e implementar con eficacia políticas adecuadas en esos ámbitos”, en donde los “ciudadanos, migrantes, organizaciones internacionales, el sector privado, los sindicatos, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones comunitarias, las organizaciones religiosas y las instituciones académicas [...] contribuyen a la gobernanza de la migración a través de su interacción con los Estados y entre sí” (OIM, 2015).

cotidianas; la respuesta positiva de los tres niveles de gobierno, especialmente del gobierno federal, a las demandas ciudadanas, mediante una política intersecretarial; y la confluencia de la sociedad civil fronteriza y de organismos internacionales en apoyo a los actores locales.

Consideraciones finales

En este ensayo se presentó una visión panorámica de los alcances y límites de las OSC, la principal forma organizativa en que derivaron algunos de los viejos movimientos sociales, su potencial de articulación y logros más notables, así como los factores internos y externos que limitan su desarrollo. Describen las principales afirmaciones que las presentan como artífices centrales de un cambio social en sentido democratizador, al igual que las críticas sobre sus limitaciones. Enmarcamos el devenir de la sociedad civil en una realidad social paradójica, por un lado, marcada por la industrialización a través de la IME, el cambio acelerado de las estructuras sociales, el debilitamiento del Estado, la desigualdad y pobreza, la violencia y fragmentación social, y por otro, por la emergencia de nuevas formas de organización de sociedad, a través de la formación de sujetos ciudadanos, OSC y ensayos de movimientos sociales y acciones colectivas que disputan la ciudad y pretenden responder a problemas considerados graves.

Mostramos como en estas experiencias hay factores materiales e ideológicos que inciden favorable o negativamente en los resultados. En el 2006, por ejemplo, se destacan el factor ideológico y la falta de condiciones materiales que impiden el uso clientelar de recursos para control. En cambio, en el 2010 y 2011, estos factores jugaron en contra permitiendo al gobierno federal imponer verticalmente su modelo impidiendo a los movimientos de resistencia tener mayor unidad y fuerza para oponerse. En cambio, en la respuesta al tema migratorio, 2018-2021, se observa la gestación y desarrollo del modelo de gobernanza migratoria en Ciudad Juárez en el que intervinieron diversos factores que van desde las experiencias previas de participación ciudadana y las reglas formales e informales y prácticas preexistentes en la ciudad –que influyeron en los motivos específicos de los actores sociales para intervenir en la problemática migratoria– hasta la trayectoria y perfil social, profesional, ideológico, liderazgo y reconocimiento público de los actores centrales participantes de este modelo, que ejemplifican un proceso más amplio e histórico de conformación de sujetos ciudadanos.

Si bien el tema migratorio había sido escasamente trabajado por los actores locales, la respuesta al reto migratorio es deudora de una sociedad civil que ganó densidad y experiencia en otros temas de la agenda pública asociados a la

condición fronteriza de la ciudad democracia, derechos humanos, planeación urbana, desigualdad, feminicidios y violencia social. Temas que han colocado a la sociedad civil ante perspectivas de ciudad muchas veces contrapuestas, pero parte de un *ethos* sociedad-civilista, derecho humanista que ayudó a que las reacciones de rechazo a los migrantes y de abierta xenofobia fueran mínimas y que, al contrario, se sumaran organismos empresariales e instituciones de educación superior.

Ante a este panorama, se considera importante que las OSC encuentren alternativas a la dependencia de recursos públicos, que las transforma de medios para responder a problemas sociales, a espacios de empleo para sus integrantes y que trasciendan perspectivas asistencialistas y posturas radicales que les impiden construir acuerdos amplios, fortalecer el desarrollo de capacidades y tener autonomía ante el gobierno o partidos políticos. También, es necesario reforzar la formación política de sus miembros, resignificando los conceptos política y poder como instrumentos de la acción colectiva para entender que *la política* es una actividad imprescindible para alcanzar acuerdos incluyentes y consensados, y *el poder* es una capacidad y espacio recursos que se movilizan para producir resultados creando frentes ciudadanos que defiendan los derechos sociales, económicos, culturales y humanos así como de poder ciudadano que sean contrapeso al poder político.

Bibliografía

- AGUILAR, L. (2010). *Gobernanza: El Nuevo Proceso De Gobernar*. Fundación Friedrich Naumann Para La Libertad.
- ÁLVAREZ, L. (2018). *(Re)-pensar la ciudadanía en el siglo XXI*. México. UNAM-Coordinación de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- AZIZ, A. (1994). *Chihuahua: Historia De Una Alternativa*. México. CIESAS-La Jornada Ediciones.
- AZIZ, A. (2018). “Chihuahua: Laboratorio Y Anticipación” en *El Universal*. 23 de enero de 2018, [Accesado el 1 de diciembre de 2018].
- BALDERAS, J. (2014). *Ciudad Juárez En La Encrucijada De La Violencia*. Tesis doctoral.
- BANCO Mundial (2005). Problemas y alternativas de mejoramiento de la relación entre el Banco Mundial y las organizaciones de la sociedad civil. Naciones Unidas.
- BARRIOS, D. (2014). *Las Ciudades Imposibles*. México, UNAM.
- BELAUSTEGUIGOITIA, M. y L. Melgar (Coords.) (2007). *Fronteras, Violencia, Justicia: Nuevos Discursos*. México, UNAM / UNIFEM.

- BOWDEN, C. (1998). *Juárez: The Laboratory Of Our Future*. New York, Aperture.
- BUSTILLOS, S. (2004). *Territorio, Instituciones Y Actores Sociales En La Gestión Del Agua En Cd. Juárez, Chih*. Tesis de doctorado, UAM.
- CANTO, M. (Coord.) (1998). *Las Organizaciones Civiles En La Transición: Programa De Análisis De La Realidad Y Alternativas*. México, Red De Centros Y Organismos Ecuménicos De Latinoamérica Y El Caribe.
- CANTÚ O. y Sotelo, M. (2021). Entrevista con el grupo de investigación de El Colegio de México que estudia la intersección entre las políticas exterior y migratoria, el 21 de mayo de 2021, Ciudad Juárez, Chihuahua.
- CASTILLO, N. (2012). *Retos De Las Organizaciones De La Sociedad Civil En Ciudad Juárez*. México. UACJ.
- COHEN, J. y A. Andrew (2000). *Sociedad Civil y Teoría Política*. México, Fondo De Cultura Económica.
- CORIA, C. (2011). “Ciudad Juárez, declarado el 'epicentro del dolor'” en *El País*. 6 de septiembre de 2011.
- CRUZ, S. (coord.) (2013). *Vida, Muerte Y Resistencia En Ciudad Juárez. Aproximaciones Desde La Violencia, El Género Y La Cultura*. Juan Pablos / El Colef.
- CRUZ, X. (2011). *La Participación Ciudadana Y La Producción Del Espacio Urbano En Tres Ciudades Mexicanas: León, Ciudad Juárez Y Tijuana*. Tesis doctoral.
- DAGNINO, E.; Olvera, A. y Panfichi, A. (Eds.) (2006). *La Disputa Por La Construcción Democrática En América Latina*. México, FCE / Universidad Veracruzana / Ciesas.
- DELGADILLO, W. (2020). *Fabular Juárez*. México. Brown Buffalo Press.
- DÍAZ, L. (2015). “Breve análisis de la relación Estado-movimiento social en contextos de extrema violencia: Ciudad Juárez durante el periodo de militarización” en Velázquez, A.; Constantino, A. y C. Cantamutto, *De la democracia liberal a la soberanía popular*. Buenos Aires, CLACSO.
- FERNÁNDEZ, J. (2018). *Exclusión Funcional Y Subjetividades Políticas En Un Polígono Al Suroriente De Ciudad Juárez*. Tesis doctoral.
- FORTALESSA (2018). *El Aporte De Las Organizaciones De La Sociedad Civil (OSC). La Dimensión Del Sector Filantrópico De Cd. Juárez. 2018*. México. Construyendo Capacidades En Las Organizaciones De La Sociedad Civil, A.C.
- GARCÍA, V. (2004). “La Creación Del Instituto Municipal De Investigación Y Planeación, El Problema De La Articulación De Intereses” en Padilla H., *Cambio Político Participación Ciudadana*. México, UACJ.

- GUTIÉRREZ, R. (2007). “América Central: La Guerra Difusa. El Fin De Los Conflictos Armados Genera Otro Tipo De Confrontación” en *IPS/Diario Digital*. 8 de agosto de 2007 [Accesado el 2 de diciembre de 2018].
- HABERMAS, J. (2005). *Facticidad Y Validez*. Madrid, Trotta.
- HERNÁNDEZ, E. (2011). *Agencia en Mujeres de Sectores Populares de Ciudad Juárez, México, En Un Contexto De Institucionalización Del Enfoque De Género*. México, Memoria Del Foro Biental Iberoamericano De Estudios Del Desarrollo.
- HEVIA, F. (2006). “Participación Ciudadana Institucionalizada: Análisis De Los Marcos Legales De La Participación En América Latina” en Dag-nino, E.; Olvera, A. y A. Panfichi (Eds.), *La Disputa Por La Construcción Democrática En América Latina*. México, FCE / Universidad Veracruzana / Ciesas.
- ISUNZA, E. y A. Olvera (Coords.) (2006). *Democratización, Rendición De Cuentas Y Sociedad Civil: Participación Ciudadana Y Control Social*. México, Porrúa.
- JUSIDMAN, C. (2009). “Desigualdad Y Política Social En México” en *Nueva Sociedad*. 220, pp.190-206.
- LAGARDE, M. (1997). *Los Cautiverios De Las Mujeres. Madresposas, Monjas, Putas, Presas Y Locas*. México, UNAM.
- LAGARDE, M. (2005). *El Femicidio, Delito Contra La Humanidad. En: Femicidio, Justicia Y Derecho*. México, Comisión Especial Para Conocer Y Dar Seguimiento A Las Investigaciones Relacionadas Con Los Femicidios En La República Mexicana.
- LAU, R. (1992). “Historia General De Chihuahua”. Vol. 3, Ciudad Juárez, Universidad Autónoma De Ciudad Juárez.
- LEY Electoral Del Estado De Chihuahua Ley Publicada (2015). Periódico Oficial Del Estado. No. 67, 22 de agosto de 2015.
- MARTÍNEZ, J. “Quédate En México”. Los Migrantes Tratados Como Mercancía, O Biden Sigue La Estela De Trump”, *Frontera D*, 18/06/21, <https://www.fronterad.com/Quedate-En-Mexico-Los-Migrantes-Tratados-Como-Mercancia-O-Biden-Sigue-La-Estela-De-Trump/>
- MELGAR, L. (2007). El cuerpo en la calle. Crónicas fragmentarias. *Debate Feminista*, 36, pp. 137-146.
- MELUCCI, A. (1999). *Acción Colectiva, Vida Cotidiana y Democracia*. México, El Colegio De México.
- MONÁRREZ, J. (2000). “La Cultura Del Femicidio En Ciudad Juárez, 1993-2001” en *Revista Frontera Norte*. 23, pp. 87-117.

- MONTAÑO, C. (2005). *Tercer Sector Y Cuestión Social: Crítica Al Patrón Emergente De Intervención Social*. Sao Pablo, Biblioteca Latinoamericana De Servicio Social Cortez Editorial.
- OBSERVATORIO de seguridad y convivencia Ciudadanas (2018). Municipio De Juárez E Instituto De Ciencias Sociales Y Administración De La Universidad Autónoma De Ciudad Juárez, disponible en: <http://Www.Uacj.Mx/ICSA/Paginas/Observatorio-De-Seguridad-Y-Convivencia-Ciudadanas-Del-Municipio-De-Ju%C3%A1rez.aspx> [Accesado el 2 de diciembre de 2018]
- OIM (2015). “Marco de gobernanza sobre la migración. Elementos esenciales para facilitar la migración y la movilidad de manera ordenada, segura, regular y responsable gracias a políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” en *Organización Internacional de las Migraciones*. Disponible en: <https://governingbodies.iom.int/es/system/files/es/council/106/C-106-40-Marco-de-Gobernanza-sobre-la-Migraci%C3%B3n.pdf>.
- OIM (2020). La OIM y sus socios ofrecen alojamiento en el “Hotel Filtro” para migrantes que necesitan pasar la cuarentena en el norte de México. 2/3/2022, de OIM Sitio web: <https://www.iom.int/es/news/la-oim-y-sus-socios-ofrecen-alojamiento-en-el-hotel-filtro-para-migrantes-que-necesitan-pasar-la-cuarentena-en-el-norte-de-mexico>
- OLVERA, A. (2003). *Sociedad Civil, Esfera Pública Y Democratización En América Latina: México*. México, Fondo De Cultura Económica / Universidad Veracruzana.
- ORDAZ, P. (2010). “La matanza de jóvenes se vuelve contra Calderón” en *El País*. 3 de febrero de 2010.
- OSCAR, C. y M. Sotelo (2021). Entrevista Con El Grupo De Investigación De El Colegio De México Que Estudia La Intersección Entre Las Políticas Exterior Y Migratoria, El 21 De mayo de 2021. El Periodo 2008-2012, El Más Traumático En La Historia Reciente De La Ciudad, Ha Producido Un Gran Número De Estudios.
- PADILLA, H. (2003). “Transición política y reforma municipal” en Orozco, V. (Coord), *Chihuahua hoy 2003*. Ciudad Juárez, UACJ.
- PADILLA, H. (2012). “Ciudad Juárez, sus nombres y sus retos” en Ziccardi, A. (Coord), *Ciudades del Siglo XXI. Entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. México, UNAM.
- PADILLA, H. (2013). “Ciudad Juárez: Militarización, Discursos Y Paisajes”. en Cruz, Salvador Cruz (Coord.), *Vida, Muerte Y Resistencia En Ciudad Juárez. Aproximaciones Desde La Violencia, El Género Y La Cultura*. Juan Pablo / El Colef, 2013, pp. 105-142.

- PÉREZ, M. (2011). *Luchas De Arena: Las Mujeres En Ciudad Juárez*. México, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.
- PETRAS, J. (2007). “Las Dos Caras De Las Ongs”. 8 de agosto de 2007, disponible en: [Http://Www.Informativos.Net/Panorama-Mundial/Las-Dos-Caras-De-Las-Ong%C2%A6s_17374.Aspx](http://www.informativos.net/panorama-mundial/las-dos-caras-de-las-ong%C2%A6s_17374.aspx) [Accesado el 2 de diciembre de 2018]
- RABOTNIKOF, N. (1999). “La Caracterización De La Sociedad Civil En La Perspectiva Del BID Y Del BM” en *Perfiles Latinoamericanos*. (15), pp. 27-46.
- REYGADAS, R. (1998). *Abriendo Veredas: Iniciativas Públicas Y Sociales De Las Redes De Organizaciones Civiles*. México, Convergencia De Organismos Civiles Por La Democracia.
- RUSSELL, D. y N. Van (1976). *Crimes Against Women: Proceedings Of The International Tribunal*. California, Les Femmes.
- SÁENZ, R. (2009). *Instrumentos De Participación Ciudadana En Chihuahua*. Chihuahua, Instituto Chihuahuense De La Cultura.
- SÁNCHEZ, C. y L. Álvarez (2003). “Gobierno Democrático, Sociedad Civil Y Participación Ciudadana En La Ciudad De México, 1997-2000” en *Sociedad Civil, Esfera Pública Y Democratización En América Latina*. FCE, México, 2003. pp. 205-283.
- SOLYSZKO, I. (2013). “Femicidio Y Femicidio: Avances Para Nombrar La Expresión Letal De La Violencia De Género Contra Las Mujeres” en *Revista De Investigación Y Divulgación Sobre Los Estudios De Género*. Número 13, pp. 23-41.
- STPS (2019). Distintivos de la STPS 2019. 2/3/2022, de STPS Sitio web: <https://www.gob.mx/stps/documentos/distintivos-de-la-stps-2018>
- TOCQUEVILLE, A. (2020). *La democracia en América*. México, Fondo de Cultura Económica.
- VÁZQUEZ, D. (2002). *Iglesia y sociedad civil en Chihuahua 1969-1991*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. México, Unidad de Estudios Históricos y Sociales-Chihuahua.
- WRIGHT, M. (2007). “El Lucro, La Democracia Y La Mujer Pública: Estableciendo Las Conexiones” en Monárrez Fragoso; Julia Estela Y María Socorro Tabuena (Coord), *Bordeando La Violencia Contra Las Mujeres En La Frontera Norte De México*. Porrúa / Colegio De La Frontera Norte.
- ZERMEÑO, S. (1996). *La Sociedad Derrotada. El Desorden Mexicano del Fin de Siglo*. México, Siglo XXI.
- ZICCARDI, A. (2004). *Participación Ciudadana Y Políticas Sociales Del Ámbito Local*. México, UNAM.

