



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

**LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES EN
LAS POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO
(2000 – 2009)**

IDÓNEA COMUNICACIÓN DE RESULTADOS, QUE EN LA MODALIDAD DE
REPORTE FINAL DE INVESTIGACIÓN

PRESENTA

MIGUEL ANGEL OROZCO ARROYO
208380422

PARA OPTAR AL GRADO DE
MAESTRO EN ESTUDIOS SOCIALES
(LINEA DE PROCESOS POLÍTICOS)

DIRECTOR DE TESIS: DR. ALFONSO LEÓN PÉREZ
JURADO: DRA. MARIA CRISTINA SANCHEZ-MEJORADA
DR. ALBERTO ESCAMILLA CADENA

IZTAPALAPA, D.F., 10 de JUNIO DE 2011.

ÍNDICE

| | |
|---|------------|
| INTRODUCCIÓN | 3 |
| CAPÍTULO I | |
| La teoría de la sociedad civil | 17 |
| 1. El desarrollo de la teoría sobre sociedad civil | 17 |
| 1.1 La sociedad civil y la democracia | 23 |
| 1.2 El capital social | 26 |
| 1.3 El resurgimiento de la sociedad civil | 28 |
| 1.4 Los derechos que permiten el desarrollo de la sociedad civil | 31 |
| 1.5 Sociedad Civil y ciudadanía | 37 |
| 2. La sociedad civil mexicana | 42 |
| | |
| CAPÍTULO II | |
| Las Organizaciones Civiles y su relación con las políticas públicas | 48 |
| 1. Las características generales de las OC | 49 |
| 2. Situación histórica de las OC en México | 57 |
| 2.1 Características de las OC del país | 63 |
| 2.2 Diez etapas clave en el desarrollo de las OC | 66 |
| 3. Las OC y su participación política | 72 |
| 3.1 La participación de las OC en las políticas públicas | 75 |
| | |
| CAPÍTULO III | |
| Las Organizaciones Civiles y la seguridad pública | 88 |
| 1. Marco normativo de la participación ciudadana en materia de seguridad pública | 88 |
| 2. La participación de las OC en la seguridad pública | 95 |
| 2.1. Las OC en las manifestaciones de la sociedad civil | 101 |
| 3. Análisis sobre las OC que atienden el tema de la seguridad pública Selección de casos | 109 |
| A. <i>México Unido Contra la Delincuencia (MUCD)</i> | 111 |
| B. <i>Sistema de Observación para la Seguridad Ciudadana (SOS)</i> | 118 |
| C. <i>Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI)</i> | 125 |
| | |
| CONCLUSIONES | 135 |
| BIBLIOGRAFÍA | 152 |

INTRODUCCIÓN

La sociedad civil ha intervenido desde hace unas décadas en la transición a la democracia y a la solución de problemas públicos por medio de uno de sus actores: las Organizaciones Civiles (OC). También participa en el ciclo de las políticas públicas¹ donde la incidencia ciudadana, de manera individual o colectiva en la acción de los poderes públicos, busca asegurar la orientación de las decisiones al interés ciudadano. En este caso, las OC como actores sociales, pugnan por incorporar la acción ciudadana en los procesos de decisión tomados por la Administración Pública (AP).

A pesar de que ya se han realizado estudios e investigaciones sobre la participación de las organizaciones sociales en las políticas públicas, el tema de la influencia e impacto en las políticas de seguridad pública² no ha sido tratado en México. Tomando en cuenta que estas organizaciones han logrado participar e incidir en el proceso de las políticas públicas, el objetivo primordial de esta investigación es responder a la pregunta ¿de qué manera inciden las OC en el ciclo de las políticas públicas creadas por el gobierno en torno a la seguridad pública en México?

La participación de las OC en el ciclo de las políticas públicas hasta hace algunos años había sido reconocido únicamente en torno a tres

¹ Luis F. Aguilar, “Participación ciudadana. Una visión de administración y política pública”, en AA.VV. *Taller de análisis sobre la participación ciudadana en políticas públicas*, Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana, México, 2001.

² La seguridad pública “es una cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad”, en Sergio García Ramírez. “En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”, en Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Universidad Iberoamericana, UNAM, PGR, México, 2002, p. 8, información en línea consultada el 14 de julio de 2009 (23:45 hrs), en: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/dtseguridad%20publica1.htm

formas: la primera, como licitadoras de convocatorias hechas por instituciones de gobierno; la segunda, como participantes en organismos públicos que tienen alguna intervención sobre políticas; y por último, como instancias que proponen políticas alternativas.

En el tema de la inseguridad, las OC cobran importancia al exigir al gobierno su participación en la toma de decisiones, llámense políticas públicas, apelando a su experiencia y a su desarrollo de conocimientos sobre el tema. Además es un tema público que hasta hace algunos años estaba destinado al manejo exclusivo de las instituciones coercitivas del Estado.³

Las organizaciones han planteado cambios en las leyes de seguridad pública así como a los códigos penales presentando propuestas de acción e intervención. Algunas de ellas son la evaluación de las acciones policiales, la transparencia en el manejo de los recursos asignados al combate a la delincuencia así como la profesionalización de sus instituciones en aras de honestidad y calidad del servicio. En países como Bolivia y Nicaragua, los poderes del Estado han retomado la participación de OC con el fin de definir estrategias y sumar esfuerzos para garantizar la seguridad ciudadana y hacer frente a la creciente delincuencia.

Planteamiento del problema

³ Sin embargo, las instituciones públicas encargadas de la seguridad de los ciudadanos se han visto superadas por el aumento de la actividad delincriminal en México por parte de grupos organizados, así como por la corrupción de funcionarios públicos. El gobierno ha mostrado este problema en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el cual reconoce que “el incremento de una delincuencia cada vez más violenta y organizada [...] crea un clima de incertidumbre y de desconfianza entre la población, y da lugar a un proceso de descomposición de las instituciones públicas y de la convivencia social”, en Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México, 2001, p. 146.

Tras la oleada de violencia que se ha presentado en el país, se han visto afectados los derechos civiles y sociales ya que los órganos encargados de procurar y administrar justicia, no actúan conforme al principio de legalidad sino de acuerdo a la capacidad de los individuos y grupos para defender sus intereses.⁴ El resultado es la violación de las libertades individuales y la falta de bienestar de la población.

Esto ha dado paso al descontento de la sociedad perdiendo la confianza que deberían tener hacia las instituciones del Estado pues, de acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), la policía es una institución que registra el menor nivel de confianza con un 26 por ciento mientras que la Iglesia y el ejército son las instituciones con los porcentajes más altos de confianza (72 y 66 por ciento respectivamente).⁵

La falta de efectividad de las instituciones de justicia frente a los actos delictivos ha resultado en la aparición, tanto en la Ciudad de México y en otros estados, de grupos organizados de ciudadanos y de vecinos que realizan acciones para prevenir el delito. Si bien desde finales de los ochenta algunas OC atendían problemas relacionados con la violencia y la inseguridad, estos eran tratados como problemas privados pues se limitaban a violencia intrafamiliar o sucesos extraordinarios.

Otra parte de la sociedad civil se ha organizado de distintas maneras en la búsqueda de una mejor respuesta del gobierno ante el problema público. Prueba de esto son las marchas que se han realizado para

⁴ Luis Salazar comenta que al hablar de los derechos políticos de los ciudadanos, estos ya se encuentran básicamente garantizados en el país al contar con autoridades democráticamente elegidas; sin embargo, no ocurre lo mismo con los derechos civiles y sociales. Véase Luis Salazar. “Saldos políticos de la alternancia”, *Configuraciones*, no. 18, México, 2006, Fund. C. Pereyra/IETD, p. 18.

⁵ Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), Secretaría de Gobernación, México, 2008, p. 16. información en línea consultada el 18 de noviembre de 2009 (13:50 hrs.), en: http://www.encup.gob.mx/encup/cuartaENCUP/Informe_ENCUP_2008.pdf

manifestar la inconformidad con el funcionamiento de las instituciones encargadas de la seguridad ciudadana, así como la solicitud del endurecimiento de penas y la depuración de los cuerpos policíacos. La primera de ellas se realizó en 1997 y tuvo entre sus participantes a organizaciones empresariales, religiosas, intelectuales, legisladores, grupos de vecinos, locatarios de la Central de Abastos e integrantes de partidos políticos.⁶ Desde entonces son reprobadas las acciones del gobierno en torno a la seguridad pública.

Posteriormente, en los primeros años del siglo XXI se realizó la marcha blanca organizada por la asociación civil México Unido Contra la Delincuencia (MUCD), en 2004. En ella nuevamente participaron desde víctimas del hampa hasta militantes de partidos políticos, convencidos de la necesidad de participar por el llamado de los medios de comunicación.⁷

Para 2008, la manifestación se repitió y para su organización se creó el movimiento denominado “Iluminemos México” integrado por algunas Organizaciones Civiles (OC) como MUCD y Movimiento Pro-Vecino. Esta repitió la participación de diversos sectores sociales que exigían tanto al gobierno del Distrito Federal como al federal, de nueva cuenta, cese a la violencia y la inseguridad en el país bajo el lema “sí no pueden,

⁶ Cabe mencionar que entre las organizaciones que encabezaron la marcha se encontraban la Coparmex, la Unión de Padres de Familia, el Consejo Coordinador Empresarial y las Señoras de Polanco. Además, participaron integrantes del PRI, PRD, PVEM, legisladores e intelectuales entre los que destacan Eduardo Bours, Salvador *El Halcón* García, Antonio del Valle, Gerardo Fernández Noroña, “Superbarrio” Gómez, Carlos Fuentes, Porfirio Muñoz Ledo, Santiago Creel Miranda, María de los Ángeles Moreno, Armando Quintero, Lorenzo Meyer, “Súper Sol Azteca”, Federico Reyes Heróles y el entonces dirigente del PAN, Felipe Calderón Hinojosa.

⁷ En dicha marcha se pudieron observar cámaras empresariales, militantes panistas, grupos religiosos, empleados de compañías privadas, estudiantes de escuelas particulares, asociaciones civiles, organizaciones filantrópicas, familiares de las mujeres asesinadas en Chihuahua, vecinos de colonias populares, trabajadores electricistas, grupos de izquierda y ciudadanos; en Luis Hernández Navarro, “Las muchas marchas”, en *La Jornada*, México, 28 de junio de 2004, información en línea consultada el 08 de noviembre de 2009 (20:45 hrs.), en <http://www.jornada.unam.mx/2004/06/28/010a1pol.php?origen=index.html&fly=1>

renuncien.”⁸ En esta ocasión, además de los reclamos de inconformidad de los ciudadanos hacia el actuar de las policías, se puso en duda la eficiencia de los encargados de las instituciones responsables de la seguridad de los ciudadanos.

Es de resaltar que en dicha marcha participaron afectados por los hechos delincuenciales y que han destacado en los medios de comunicación por realizar acciones que han llevado a las autoridades a dar mayor atención a sus casos. Estas acciones se han formalizado en la conformación de redes de OC para ejercer presión a las instituciones de seguridad y procuración de justicia del país, exigiendo mejores condiciones de seguridad y leyes que permitan una mejor aplicación de la justicia. Estos hechos, dan pie a la justificación de la presente investigación.

El objetivo primordial de esta investigación es determinar de qué manera inciden las OC en las políticas públicas creadas por el gobierno en torno a la seguridad pública en México.

Para lograrlo, los objetivos específicos son los siguientes:

1. Establecer en que etapas de las políticas participan las OC para determinar su importancia.
2. Establecer la participación de las OC en el ciclo de las políticas creadas en 2009 en torno a la seguridad pública.
3. Caracterizar a las OC que han participado en las políticas públicas creadas en 2009 en torno al problema público.

⁸ En la última expresión de la sociedad civil participaron el *Ombudsman* capitalino, Emilio Álvarez Icaza, así como el presidente del Consejo Ciudadano para la Seguridad y la Justicia Penal, el abogado José Antonio Ortega, quién asistió a la marcha de 2004. Cabe mencionar que uno de los logros de la última marcha fue el efecto multiplicador de dicho reclamo en otros estados del país como Morelos, Puebla o Zacatecas; en Nayeli Gutiérrez Aceveo, “Los diez momentos destacados de Iluminemos México”, en *El Universal*, México, 01 de septiembre de 2008, información en línea consultada el 15 de noviembre de 2009 (15:00 hrs), en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/534476.html>

4. Determinar cuáles han sido las reformas o las leyes creadas sobre seguridad pública en el período comprendido.
5. Analizar los resultados de la incidencia de las OC dentro de las dimensiones de la democracia.

La aportación de esta tesis es establecer, de manera puntual, la forma en que las OC inciden en el tema de la seguridad pública que, hasta hace poco, era únicamente encargada a las instituciones coercitivas del Estado. Con ello, la obra dará cuenta de la intervención de las OC en la conformación de las políticas públicas de seguridad pública, así como de cuáles son los mecanismos institucionales o no institucionales que utilizaron y los resultados que se pueden encontrar de la incidencia de las organizaciones, desde el punto de vista de la democracia.

Esta relación será analizada por medio del estudio de casos de tres OC que han impulsado el tema de la seguridad pública como un asunto público y que, además, han propuesto la incidencia de las organizaciones en la creación de leyes y políticas legitimando sus acciones en su experiencia y en su capacidad cognoscitiva del tema. Ellas son *México Unido contra la Delincuencia MUCD*, *Sistema de Observación para la Seguridad Ciudadana, SOS*, y el *Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, ICESI*.

La principal pregunta que guía esta investigación es ¿de qué manera impactan las OC en las políticas públicas creadas por el gobierno en torno a la seguridad pública en México? Sin embargo, existen preguntas que van de la mano de la primera y que tienen que contestarse a la par para poder establecer una relación entre los conceptos de sociedad civil, OC y su participación e incidencia en políticas públicas. Estas son:

- a) ¿De qué forma se ha manifestado la sociedad civil ante la incidencia delictiva en el país?
- b) ¿Cuáles son los mecanismos institucionales de participación de las OC en las políticas públicas en México?
- c) ¿Las OC que trabajan el tema de la seguridad pública ya han participado en los programas o políticas del gobierno a nivel federal o local?
- d) ¿Hay algún avance de la participación ciudadana en las etapas del proceso de políticas públicas con respecto al tema?

Las hipótesis planteadas para la evolución del proyecto de tesis se encuentran establecidas a través de las siguientes líneas.

- a. Las Organizaciones Civiles en México, han ejercido influencia para la creación de políticas públicas de seguridad pública en el sexenio de Felipe Calderón.

Existe un desarrollo del concepto de sociedad civil a través de la historia de la teoría política que ha la caracterizado como una forma de influencia en los procesos políticos. Dicha influencia se caracteriza en varias etapas; la primera es una relación espacio privado-público transformándose, en una segunda etapa, en la relación de mediación entre el espacio privado (familia), el mercado y el espacio público (Estado); finalmente, la teoría moderna propone una sociedad civil que interviene en las decisiones públicas de los sistemas democráticos de gobierno a través de una de sus formas de organización: las Organizaciones Civiles.

- 3.** Las OC en México intervienen en el ciclo de las políticas públicas de seguridad pública.

Las OC como una forma de expresión de la sociedad civil, han desarrollado características institucionales y democráticas por medio de sus experiencias de acción frente a problemas como son la pobreza y la discriminación que sufren algunos grupos vulnerables en México. En los últimos años, organizaciones, algunas con experiencia, están buscando incidir en el tema de la seguridad pública.

- c. Los mecanismos de participación para las OC que implementa el gobierno no son suficientes para recoger las exigencias ciudadanas.

Los mecanismos de participación ciudadana que ha creado el gobierno han permitido la incidencia de las OC en las decisiones que ha tomado esta entidad en torno a los problemas que la aquejan. Ejemplo de ello son las leyes creadas tanto por el gobierno federal así como en otras entidades, en las que se incluyen mecanismos para tomar en cuenta a las OC; sin embargo, éstas no son suficientes para permitir a las organizaciones a intervenir en la construcción de políticas públicas.

Importancia del tema de investigación

Algunos autores han escrito sobre los desencantos de la democracia liberal, por una parte, debido al descrédito de los partidos y de las instituciones políticas⁹ y por el otro, al cansancio de algunos ciudadanos con respecto a instrumentos tradicionales de participación ciudadana como es el voto para elegir a sus representantes.¹⁰ Esto dio paso al resurgimiento del concepto de sociedad civil y de sus formas de autoorganización como instrumentos de

⁹ Antonella Attili, “Ciudadanía, sociedad civil y redefinición de los espacios públicos”, *Revista Configuraciones*, núm. 10-11, octubre de 2002-marzo de 2003, México, 2003, p. 17.

¹⁰ Rafael Escudero Alday, “Activismo y sociedad civil: los nuevos actores políticos”, en José María Saucá Cano y María Isabel Wences Simon, *Lecturas de la sociedad civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías*, Editorial Trotta, Madrid, 2007, p. 255.

presión en los procesos políticos para alcanzar mejoras económicas, sociales o jurídicas.¹¹

Ante estos problemas, “la gente utiliza a menudo otros tipos de organismos y actividades distintos de los partidos políticos para influir sobre los acontecimientos políticos y sociales”¹², a través de grupos de interés como son movimientos sociales, asociaciones de diversos tipos (de campesinos, artesanos, mujeres, discapacitados o estudiantes), sindicatos o cámaras de comerciantes. Algunos de éstos inciden, de manera formal o informal, por medio de la asistencia social a grupos vulnerables mientras que otros, buscan promover políticas particulares en relación a procesos políticos nacionales.

Para poder reconocer las características de estos grupos y organismos que buscan incidir en acontecimientos políticos separados de los partidos políticos y de las instituciones del Estado, se tomará como marco de análisis, la teoría de la sociedad civil a partir de la definición que ha presentado la perspectiva teórica liberal de Jean Cohen y Andrew Arato, quienes la definen como:

...una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos sociales y las formas de comunicación pública. La sociedad civil moderna se crea por medio de formas de autoconstitución y automovilización. Se institucionaliza y generaliza

¹¹ De acuerdo a Karl Deutsch, un proceso político es resultado de la negociación entre diferentes grupos y en una sociedad pluralista, todos pueden participar: cada interés especial puede su propio grupo, su propia oficina, su propia organización. Véase Karl Deutsch, *Política y gobierno. Cómo el pueblo decide su destino*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, p. 69.

¹² *Ibid*, p. 81.

mediante las leyes, y especialmente los derechos objetivos, que estabilizan la diferenciación social.¹³

Cohen y Arato han reconocido el papel político que la sociedad civil puede ejercer sin necesariamente buscar la conquista del poder;¹⁴ en este sentido, ésta busca la influencia en la toma de decisiones políticas sin poner en peligro a las instituciones del Estado. La participación política de la sociedad civil se enmarca en la definición de la primera como

... aquel conjunto de actos y actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como su misma selección, con vistas a conservar o modificar la estructura (y por lo tanto los valores) del sistema de intereses dominante.¹⁵

Con ello, se apunta que la sociedad civil, a través de sus diversas formas de autoorganización, y en específico las OC, puede realizar actividades para incidir de las decisiones políticas.

Además, se retoma el trabajo realizado por Alberto Olvera sobre la sociedad civil en México a partir del estudio de las formas de asociación por las que se manifiesta la primera: las OC; éstas son definidas como “asociaciones libres y voluntarias de ciudadanos cuyo fin es actuar conjuntamente en el espacio público para contribuir a la resolución de

¹³ Jean L. Cohen y Andrew Arato, *Sociedad civil y teoría política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000, p. 8.

¹⁴ *Ibid*, p. 9.

¹⁵ Pasquino, Bartolini, Morlino, *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad, Madrid, 1988, p. 180.

problemas de la sociedad y llenar los vacíos de atención a las necesidades de la población dejados por la acción del Estado y del mercado.”¹⁶

Las OC son una forma de autoorganización ciudadana de tipo voluntaria que puede desempeñar una función política positiva al incidir en el espacio público y promover el control de los ciudadanos sobre el desempeño de las instituciones públicas al exigir, entre otras cosas, la rendición de cuentas ayudando a promover el funcionamiento eficaz y eficiente de las instituciones estatales.¹⁷

Autores como Luis Aguilar y Manuel Canto han reconocido la participación de las OC en la Nueva Gerencia Pública (NGP)¹⁸ a través de sus acciones en alguno de los momentos de la política pública:

- Formación de la agenda de gobierno
- Definición de un problema público
- Construcción de las opciones de política
- Elección de la opción política
- Implementación de la política
- Evaluación
- Aprendizaje

En sus diferentes etapas del proceso, las OC pueden ofrecer un curso alternativo para que la ciudadanía participe en la política ya que representan estructuras de interés con fines sociales y tienden a recomponerse ante las coyunturas políticas, presionando a las instituciones,

¹⁶ Alberto Olvera. “Movimientos sociales prodemocráticos, Democratización y esfera Pública en México: el caso de Alianza Cívica”, *Cuadernos de la Sociedad Civil* 6, Universidad Veracruzana, México, 2001, p.38.

¹⁷ Véase la función política positiva de la autoorganización y participación ciudadana en la elaboración y deliberación de de las políticas públicas en Antonella Attili, *op. cit.*, p. 18.

¹⁸ Luis Aguilar, “Participación ciudadana. Una visión de administración y política pública”, *Taller de análisis sobre la participación ciudadana en políticas públicas*, Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana, México, 2001, pp. 97-110.

formando frentes y redes de apoyo.¹⁹ Además, muchas de ellas realizan acciones especializadas como son investigación, asistencia social y desarrollo comunitario, desplegando a partir de su experiencia, capacidades técnicas, institucionales y humanas para el análisis de las problemáticas. De esta forma se convierten en fuentes de influencia para los tomadores de decisiones.²⁰

En años anteriores las OC han realizado acciones en temas como derechos humanos, medio ambiente, equidad de género y derechos políticos, por mencionar solo algunos. La presión que ejercían las organizaciones y algunos movimientos por que se realizaran o ejecutaran políticas públicas en beneficio de los diversos grupos de interés, se aplicaba por medio de mecanismos no institucionalizados como las marchas, pintas y plantones ya que no existían mecanismos que recogieran sus peticiones.

Sin embargo, a partir de la administración de Carlos Salinas de Gortari, se abrieron espacios institucionales para la intervención de las OC en políticas fomentando su participación en el desarrollo del país y el combate a la pobreza; éste fue el caso del Programa de Coinversión Social (PCS) que se creó con el objetivo de intercambiar puntos de vista entre grupos sociales y servidores públicos sobre el bienestar del país en aras de superar la pobreza. Posteriormente las organizaciones buscaron influir en las políticas públicas abriéndose espacios para el diálogo con el gobierno tanto a nivel local, como a nivel federal.²¹

¹⁹ Véase Alfonso León Pérez, *Las organizaciones civiles de México. Su contribución en la democratización del espacio público*, Universidad Autónoma Metropolitana, en prensa, México, 2010, p. 9.

²⁰ Ejemplo de esto son la participación de las OC denominadas Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, A.C. (COPEVI) y Centro de Vivienda y Estudios Urbanos, A.C. (CENVI), las cuales participaron en el diseño del Programa de Mejoramiento de la Vivienda (PMV) en 1997, bajo la administración de Cuauhtémoc Cárdenas en el Distrito Federal. En *ibid*, p. 129.

²¹ Alianza Cívica jugó un papel relevante en las elecciones de 1994; su papel principal fue la observación electoral a nivel federal. En el año de 1995 se formó la “Red de Redes” de OC y su intención era influir en las políticas públicas a través de una propuesta la cual, en sus

El trabajo se encuentra organizado en tres capítulos que permitirán desarrollar desde el marco teórico hasta el estudio de los tres casos pasando por la conceptualización de las etapas del ciclo de las políticas públicas el cual servirá para operacionalizar las acciones de las OC.

El primer capítulo es una revisión de la teoría de la sociedad civil partiendo de las nociones que de ella han estudiado Hegel, Marx, Habermas y posteriormente, Cohen y Arato. También se han retomado los conceptos que de ella hacen Alberto Olvera y Lucía Álvarez, partiendo del rescate de la noción que hacen Cohen y Arato pero adaptada a la realidad de Latinoamérica y de México.

El segundo capítulo se presenta en dos momentos; el primero es la conceptualización del término OC el cual es definido como estructuras de la sociedad civil las cuales, a partir de su identificación sobre campos específicos de la vida social, son capaces de realizar acciones para el bienestar colectivo, no sólo apoyando a las comunidades o poblaciones en algún estado de indefensión, sino además, buscando incidir en las políticas públicas, en la creación y reformas necesarias de leyes y programas que beneficien o resuelvan problemáticas de interés social. Posteriormente se presenta un panorama general de la situación de las organizaciones en México, de su desarrollo así como del análisis cuantitativo.

El segundo momento es la caracterización de las fases del ciclo de las políticas públicas, de las etapas en que las OC pueden participar y de la manera en que se deben analizar los resultados del proceso de incidencia, ya sea en una fase o desde el punto de vista de la democracia, ya sea por medio de las políticas, la democracia o el fortalecimiento de la sociedad civil.

planteamientos más generales, fue incluida en el Plan Nacional de Desarrollo. Véase *ibid*, p. 105.

El tercer y último capítulo presenta cuál es el marco normativo que permite la participación ciudadana en materia de seguridad pública a nivel federal. Asimismo, se hace el análisis de los estudios de caso para reconocer cuáles han sido sus acciones frente a las decisiones del gobierno y cuáles han sido los resultados de su incidencia en las políticas públicas. Cabe mencionar que se tiene contemplado realizar entrevistas estructuradas a integrantes de los casos a estudiar con el fin de reforzar la investigación.

Tabla 1. Matriz de incidencia para el análisis de los estudios de caso.

| <i>Participación</i> | <i>Incidencia</i> | | | | |
|---|-----------------------|--------------------------|-----------------------------|--|-------------------------------|
| Etapas del ciclo de políticas públicas | Nivel político | Nivel democrático | Nivel organizacional | Nivel de fortalecimiento de la sociedad civil | Nivel de la ciudadanía |
| Formación de la agenda de gobierno | | | | | |
| Definición de un problema público | | | | | |
| Construcción de las opciones de política | | | | | |
| Elección de la opción política | | | | | |
| Implementación de la política | | | | | |
| Evaluación | | | | | |
| Aprendizaje | | | | | |

Fuente: Elaboración propia.

Para finalizar, las conclusiones comprenderán el análisis de cada estudio de caso en base a una matriz de ocurrencia por cada etapa del ciclo de las políticas públicas y por nivel de incidencia democrática, retomando el modelo de análisis de las dimensiones de éxito en la incidencia de las OC en políticas públicas del Institute for Development Research (IDR), como se muestra en la tabla número uno.²²

²² El modelo se explica en el segundo capítulo.

CAPÍTULO I

La teoría de la sociedad civil

La sociedad civil es un tema polisémico y debatible, que implica una tradición histórica y que se ha analizado con mayor frecuencia en estos últimos años. La Sociedad Civil es el eje conceptual que servirá para caracterizar la participación de los grupos organizados en torno a las políticas públicas por lo que es importante conocer de qué forma ha sido tratado el concepto dentro de la teoría política, el aporte de los principales autores y los diferentes significados que han venido evolucionando a la par de los sistemas políticos.

Se recupera aquí, el debate de las características que atribuían a la sociedad civil una forma de diferenciar al mercado y su relación con el Estado. Al final, la teoría contemporánea fue retomada en relación a las transformaciones en los regímenes en América Latina finalizando por los autores Cohen y Arato quienes atribuyen características que permiten a la sociedad civil, participar en los procesos políticos. Por último, se revisarán los aportes teóricos que, autores como Olvera y Álvarez, han realizado al tema en México.

1. El desarrollo de la teoría sobre sociedad civil

Existen estudios que tratan sobre sociedad civil en los que ya se comenzaba a hablar de la unión de los ciudadanos como una forma de asociación que tenía como fin el bien común. Esta concepción daba origen al Estado en tanto es un espacio público, una organización política resultante de la asociación de los individuos, familias y pueblos. Sin embargo se considera a Hegel como el primero en analizar a la sociedad civil como un concepto adelantado a la corriente iusnaturalista.

La corriente iusnaturalista daba un significado a la organización de los ciudadanos que separaba a la sociedad civil del estado de naturaleza.²³ Con ello, el concepto se refería a la sociedad política diferenciando a ésta del estado de guerra en donde no existe el orden público; dicho orden era instituido por las leyes civiles: “Dícese que un Estado ha sido instituido cuando una multitud de hombres convienen y pactan, cada uno con cada uno, que a un cierto hombre o asamblea de hombres se le otorgará, por mayoría, el derecho de representar a la persona de todos”.²⁴ En el moderno Leviatán lo civil y lo político coinciden en oposición a lo natural-prepolítico²⁵ ya que dan a la capacidad organizativa de los individuos, la posibilidad de instituir a su representante por medio de un pacto entre ellos.

Con Locke, el estado de naturaleza era tomado de una forma diferente a Hobbes ya que representaba a los individuos dedicados a la apropiación de los frutos del trabajo bajo límites impuestos por las leyes de la razón. Esta situación establecía los límites naturales de la apropiación que a su vez propiciaban el conflicto; en este marco, los ciudadanos constituían la sociedad civil, capaz de crear al Estado como una autoridad común capaz de intermediar ante el conflicto causado por la propiedad. Así, con Locke el desarrollo del significado de sociedad civil abre el panorama de su utilización como un dispositivo de la democracia al ser los mismos ciudadanos, los formadores del orden social por medio de la

²³ La corriente iusnaturalista es reconocida por autores que van de Hobbes a Kant, en Ermanno Vitale, “¿Sociedad civil o comunidad ética?”, en *Lecturas de la sociedad civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías*, Editorial Trotta, Madrid, 2007, p. 147.

²⁴ Thomas Hobbes, *Leviatán o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 142.

²⁵ Antonella Attili, “Ciudadanía, sociedad civil y redefinición de los espacios públicos”, *Revista Configuraciones*, núm. 10-11, octubre de 2002-marzo de 2003, México, 2003, p. 20.

facultad de autogobernarse, creando las condiciones que garanticen los bienes que la población ha acuñado.²⁶

Estos autores, no tomaban en cuenta a grupos intermedios o asociaciones voluntarias que tuvieran autonomía pues sólo el poder del soberano las podía instituir. Cualquier grupo que surgiera de forma independiente del Estado, podría ser un grupo irreverente o de resistencia ante el contrato establecido por los individuos; esto causaba temor pues al volcarse dichos grupos sobre el poder del soberano, podría existir un retorno al estado de naturaleza.

Hegel al ser el primero en realizar una teoría sobre la sociedad civil, intenta hacer una conjunción de las posiciones liberal y republicana sin desechar sus características concibiendo a la sociedad civil como un espacio intermedio entre la familia y el Estado. La intermediación entre el espacio público y el privado lo constituía la sociedad civil con lo cual, se presentaba un vínculo activo de los extremos del orden social pues “posee una dimensión privada y una pública, es parte del sistema político, pero también lo trasciende”.²⁷ Su concepto, constituye una esfera social construida por los “individuos que, en tanto personas jurídicamente reconocidas, se reúnen en asociaciones y corporaciones de diverso tipo, regulando voluntariamente sus acciones por un contrato”.²⁸

Uno de los momentos de la sociedad civil que identifica Hegel es el sistema de necesidades o mercado, el cual genera un tipo de interacción entre los individuos diferente al familiar en el que los vínculos no son de tipo afectivos sino objetivos. De hecho, son este tipo de vínculos los que alejan al individuo de la familia para someterse a la competencia mercantil.

²⁶ Véase Enrique Serrano, “Modernidad y sociedad civil”, en Olvera, Alberto, *La sociedad civil, de la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México, 2000, pp. 60-61.

²⁷ Véase *Ibid*, p. 66.

²⁸ Antonella Attili, art. cit., p. 23.

Todos los hombres son iguales (universalidad) no porque sean idénticos, sino porque tienen el derecho y la capacidad de ser diferentes (pluralidad); con ello, la identidad del hombre moderno estaba constituida por dos dimensiones: la de ciudadano y la de propietario.

Posterior a Hegel, Marx denotó el concepto como una forma apegada al mercado, es decir, la sociedad civil es el ámbito en el cual la clase dominante puede consolidar su poder económico hasta convertir al Estado en un instrumento a su servicio. Su teoría sobre la sociedad civil entiende a ésta como el nivel determinante de la estructura y dinámica social. “El Estado moderno tiene como base natural (obsérvese: natural) la sociedad civil, el hombre de la sociedad civil, es decir, el hombre independiente, unido a otro hombre sólo por el vínculo del interés privado y de la necesidad natural inconsciente”.²⁹ Marx toma en cuenta la asimetría de las relaciones de producción, propietarios y no propietarios de los medios de producción, como la base en la que se originan todos los conflictos sociales. Sin embargo, concluye que los medios de producción podrán superar la relación sociedad civil-Estado cuando la primera recupere su capacidad política de autogobernarse; con ello, el Estado se extinguiría.

La línea del análisis de la sociedad civil que inicia Hegel, es retomada por Gramsci caracterizándola como “el lugar de formación y difusión principal de las ideologías en particular, de las clases dominantes.”³⁰ La sociedad civil es parte de lo que denomina “superestructura”, la cual es un conjunto de aparatos hegemónicos cuya función es la formación del consenso. Así, la dualidad que denota el autor es la arena de la lucha ideológica y política (sociedad civil) y las estructuras del sistema político (Estado) perdiendo la base económica que planteaba

²⁹ Marx y Engels, *La sagrada familia*, trad., 1845, p. 126, en Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 47.

³⁰ Ermanno Vitale, *op. cit.* p. 147.

Hegel, pero conservando la idea de la clase dominante de Marx. La clase dominante es, por tanto, la que impone las normas de conducta que están más ligadas a su desarrollo dentro del orden social.

De acuerdo con el concepto de Gramsci, la sociedad civil supera el ámbito estructural donde se establecen las relaciones materiales, pasando al ámbito superestructural donde se presentan las relaciones ideológico-culturales. Éstas últimas están orientadas a buscar el consenso, la hegemonía y con ella, el cambio político deseado mediante la construcción o transformación de la realidad. El principio de integración de estructuras dominantes, es un primer momento de caracterizar a la sociedad civil en grupos autoorganizados en la búsqueda de libertades políticas detonadas en la superestructura.³¹

Los argumentos anteriores permiten observar que la universalidad de los derechos ciudadanos comienza a relacionarse con el principio de pluralidad que ubica Hegel en su concepto, el cual es retomado después por Habermas quien reconoce que en la sociedad civil se expresa la pluralidad de vida, subculturas y creencias:

La sociedad civil se compone de esas asociaciones, organizaciones y movimientos surgidos de forma más o menos espontánea que recogen la resonancia que las constelaciones de problemas de la sociedad encuentran en los ámbitos de la vida privada, las condensan y elevándole, por así decir, el volumen o la voz, la transmiten al espacio de la opinión pública-política.³²

³¹ Tocqueville, ve en la tendencia a asociarse, el núcleo de la vida política y de la misma civilización y en las asociaciones civiles, una característica facilitadora de las asociaciones políticas, en Vanna Ianni, *La sociedad civil y cooperación internacional al desarrollo. Enfoques teóricos y modalidades de acción*, Colección Problemas Internacionales No. 30, IEPALA Editorial, Madrid, 2005, p. 30.

³² Ermano Vitale, *op. cit.*, p. 149.

En esta línea del asociacionismo, Norberto Bobbio reconoció a la sociedad civil en contraposición al Estado a través de formas de organización como son grupos, movimientos, asociaciones y organizaciones que representan a los sujetos que se encuentran inmersos en conflictos, es decir, en la sociedad civil. “No obstante, de forma tentativa, se podría afirmar que la sociedad civil es el lugar donde surgen y desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos.”³³ En esta etapa, uno de los problemas que presentaba la teoría de la sociedad civil era la fundamentación de la autonomía de lo social frente a la política y la economía.

1.1 La sociedad civil y la democracia

A principios de los ochenta, las condiciones del sistema político en gobiernos democráticos permitieron que la sociedad civil resurgiera con un papel protagónico en el marco de una búsqueda de funcionalidad de la democracia formal. Lo anterior, debido a que el modelo de los *catch-all party* fue criticado por originar una falta de representatividad de los partidos que además, introducían prácticas clientelares para la estabilidad de los regímenes, debilitando las redes de solidaridad, la autonomía de la sociedad y las formas de participación pública ciudadana. Claus Offe propuso como solución la repolitización de la sociedad civil, es decir, “la complementación de las instituciones representativas con otras formas de representación descentralizadas y autopromovidas”.³⁴ Esta propuesta estaba acompañada de otra que proponía la constitución de un nuevo partido

³³ Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, p. 43.

³⁴ Alberto Olvera, *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México, 2001, p. 34.

político conformado por la propia sociedad civil el cual evitaría la formación de cuadros y la centralización del poder manteniendo un vínculo directo con los movimientos sociales.³⁵

En este entorno, la sociedad civil también ha sido reconocida como un actor de la transición a la democracia ante la caída de dictaduras y su participación se basa en la existencia de un proceso de liberalización política que permite la libre asociación.³⁶ El reconocimiento de los derechos ciudadanos, frente a la consolidación de la democracia, es precedido por la lucha de los movimientos sociales que poco a poco fueron alcanzando espacios públicos para obtener el reconocimiento de los gobiernos.

En América Latina la sociedad civil alcanzó la connotación, por un lado, de elemento antiautoritario apegado a los principios de la izquierda en la búsqueda de la democratización del sistema político;³⁷ por el otro, como actor en la dinámica de transición desde el autoritarismo a la democracia. Los regímenes autoritarios tienden a despolitizar a sus gobernados a través de represión física, cooptación e incentivos motivacionales que los mantienen satisfechos; éstos, tienden a desentenderse de sus derechos ciudadanos conformándose con la posibilidad de votar en elecciones. Con ello, el gobierno tiende a destruir los espacios donde se pueda desarrollar actividad política organizada ajustando cualquier tipo de discusión a las reglas establecidas por el primero.

Una vez que las élites de los regímenes autoritarios comienzan a otorgar garantías individuales y ciertos derechos de cuestionamiento, es

³⁵ Sin embargo, esta propuesta es criticada por Olvera pues la sociedad civil se diferencia de la sociedad política por los fines que persigue ya que esta última busca obtener el poder. Cohen y Arato también separan la posición de la sociedad civil frente al poder ya que ésta sólo busca influir en el sistema político más no obtenerlo.

³⁶ O'Donnell y Schmitter en Alberto Olvera, *op. cit.*, p. 35.

³⁷ Véase Alberto Olvera, *op. cit.*, *idem*.

probable que haya una movilización generalizada. Se abren o amplían espacios de participación colectiva y comienzan a conformarse o transformarse grupos como los sindicatos, asociaciones profesionales y universidades y organizaciones de base que articulan demandas reprimidas o ignoradas por el régimen autoritario.

La contribución de los sectores medios a la transición no radica únicamente en estas asociaciones dotadas de autoridad intelectual, pues de acuerdo con Schmitter, hay otros actores que también pertenecen a dichos sectores y también aportan un peso a la transición: organizaciones de derechos humanos, los familiares de los encarcelados, torturados y asesinados, y las iglesias.³⁸ Estos grupos son los primeros en alzar la voz ante los embates de los regímenes autoritarios y obtienen más apoyo de organismos internacionales que de la misma sociedad.

Aunados a los grupos medios, ante una transición hacia la democracia, también se encuentran las clases obreras y de empleados; en conjunto, estos actores producen cúmulos de ira que pueden estallar en movilizaciones para exigir al autoritario o para exigir derechos o libertades a las instituciones. Posteriormente, tras la explosión de movimientos, el régimen tiende a crear espacios populares y a prestarles atención a los problemas puntuales de la vida urbana que no fueron resueltos en la etapa autoritaria; lo anterior se vuelca en una democratización de las instituciones.

Actualmente el proceso democrático en América Latina ha puesto en boga dos cuestiones: la crisis de la democracia representativa y el resurgimiento de la sociedad civil. En esta región se presentan acciones

³⁸ Véase Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Editorial Paidós, Barcelona, 1986, pp. 79-87.

ciudadanas, movimientos sociales y acciones que introducen nuevos contenidos simbólicos al poder político.³⁹

Cesar Cansino introduce cuatro características de la cuestión democrática:

- a) “considera a la sociedad civil como el espacio público por excelencia, el lugar donde los ciudadanos, en condiciones mínimas de igualdad y libertad, cuestionan y enfrentan cualquier norma o decisión que no haya tenido su origen o rectificación en ellos mismos.
- b) coloca en consecuencia a la esfera pública política como el factor determinante de retroalimentación del proceso democrático y como la esencia de la política democrática, y se opone a cualquier concepción que reduzca a la política al estrecho ámbito de las instituciones o el Estado;
- c) en conexión con lo anterior, concibe al poder político como un espacio ‘vacío’, materialmente de nadie y potencialmente de todos, y que sólo la sociedad civil puede ocupar simbólicamente desde sus propios imaginarios colectivos y a condición de su plena secularización, y;
- d) sostiene, finalmente, que la sociedad civil es por definición autónoma y fuertemente diferenciada, por lo que la democracia se inventa permanentemente desde el conflicto y el debate público.”⁴⁰

Asimismo, evoca a la sociedad civil como la cabeza de una verdadera “revolución democrática” al verse rebasado el Estado por las iniciativas

³⁹ Véase César Cansino, “La democracia y lo social en América Latina”, en Edgar Esquivel e Israel Covarrubias (coords.), *La sociedad civil en la encrucijada. Los retos de la ciudadanía en un contexto global*, Miguel Ángel Porrúa-Tecnológico de Monterrey, México, 2005, p. 154.

⁴⁰ César Cansino, “La democracia y lo social en América Latina”, en Edgar Esquivel e Israel Covarrubias (coords.), *La sociedad civil en la encrucijada. Los retos de la ciudadanía en un contexto global*, Miguel Ángel Porrúa-Tecnológico de Monterrey, México, 2005, pp. 154-155.

ciudadanas independientes. Con ello, la sociedad civil toma un lugar en la estructura de la democracia pues de ella depende que las democracias no terminen en las transiciones democráticas ni en la transformación de un modelo político y económico centralizado en el Estado o en el mercado;⁴¹ se convierte, al final, en el espacio público determinante de retroalimentación del espacio político.

Y no sólo es una determinante del espacio público sino que además, la sociedad civil, favorece una “desestatización” de la política conciliando a los ciudadanos con la política, entendiendo un espíritu público que vislumbre la expansión de la democracia.

1.2 El capital social

Desde la visión de la teoría del “Capital Social” desarrollada por Robert Putnam, la idea de sociedad civil es precedida por la cultura de la cooperación, una fortaleza asociativa que ayuda al gobierno democrático a ser eficiente. El concepto que el autor plantea, hace referencia a redes de asociaciones culturales ajenas a la política, que socializan a los ciudadanos en la cultura de cooperación y en la ética de responsabilidad.⁴² Sin embargo, la característica que separa a estas asociaciones apolíticas no explica una influencia clara en el ejercicio del poder, donde no hay una relación entre el conflicto y el consenso.

Putnam implícitamente aduce que la sociedad civil es como una cultura pero con características políticas, resultado de una reflexión histórica en la lucha por la ciudadanía: “es tanto un conjunto de

⁴¹ En este sentido, la sociedad civil favorece la “desestatización” de la política en la cual se concilia a los ciudadanos con la política restituyéndole dignidad y densidad, en César Cansino, “La democracia y lo social en América Latina”, en Edgar Esquivel e Israel Covarrubias (coords.), *La sociedad civil en la encrucijada. Los retos de la ciudadanía en un contexto global*, Miguel Ángel Porrúa-Tecnológico de Monterrey, México, 2005, p. 155.

⁴² Véase Alberto Olvera, *op. cit.*, p. 44.

instituciones sociales como un 'valor social', lo que significa una cultura publico-política que valora la tolerancia, el pluralismo y la idea de derechos".⁴³ El conjunto de organizaciones voluntarias planteadas por él, mantienen características de la vida social traducidas en la forma de normas de reciprocidad, redes, asociatividad, confianza y compromiso cívico que mejoran la eficacia de la sociedad facilitando la acción coordinada. La participación en asociaciones secundarias produce entonces, comunidades cívicas, cuyos miembros se comprometen en acciones colectivas para mutuo beneficio y que demandan un gobierno sensible,⁴⁴ es decir, una corresponsabilidad ciudadana.

Si bien el interés de estudio de dicha teoría se centra en el estudio de las organizaciones hacia su interior, no cabe duda que una característica que deberá estar presente para aumentar el nivel de confianza y el compromiso cívico de las asociaciones voluntarias, es la confianza general en el sistema político. En caso de que no existan las condiciones de libertad de asociación en el orden político, las asociaciones no podrán desarrollar el compromiso cívico necesario para la acción coordinada.⁴⁵

Por otro, Hall presenta el origen de la sociedad civil en la lucha por la formación de Estados nacionales y de la extensión de la ciudadanía y sus derechos individuales, son las instituciones que propician una vida pública democrática. Su aportación es un factor explicativo de la formación de las instituciones de la democracia liberal dando un patrón político a la sociedad civil.

⁴³ Alberto Olvera, *op. cit.*, p. 45.

⁴⁴ Véase Robert Putnam, 1994 en Sara Gordon R., "Confianza, capital social y desempeño de organizaciones", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, enero-marzo, año/vol. XLVII, número 193, Universidad Nacional Autónoma de México, México, pp. 41-55.

⁴⁵ A pesar de la importancia de dicha teoría, no es un desarrollo teórico necesariamente útil para los objetivos de la investigación pues es aplicada generalmente para medir la unión y confianza al interior de las organizaciones.

1.3 El resurgimiento de la sociedad civil

Una de las teorías contemporáneas en el llamado resurgimiento de la sociedad civil es la establecida por Jean Cohen y Andrew Arato; su reconstrucción del concepto es realizada a partir de la distinción analítica que hace Habermas de la lógica del sistema y el mundo de vida, que propiamente, no es una teoría de la sociedad civil sino una teoría social dual. El concepto de mundo de vida es referido a las tradiciones implícitamente conocidas y aceptadas socialmente, que al ser usadas por los individuos a la vida diaria, se integran al lenguaje y la cultura. La lógica del mundo de vida contiene tres componentes estructurales distintos: la cultura, la sociedad y la personalidad; los dos primeros componentes convergen en el último al ser éste, el resultado de compartir una tradición cultural y la participación de los actores en grupos sociales solidarios, es decir, desarrollar identidades individuales y sociales.⁴⁶

Un aspecto de importancia para el desarrollo del concepto sociedad civil es la diferenciación estructural del mundo de vida que, como parte del proceso de modernización, se da a través del surgimiento de instituciones especializadas en la reproducción de tradiciones, solidaridades e identidades. Dichas instituciones aseguran en cada sociedad la transmisión de la cultura y la socialización dentro de un contexto de mundo de vida modernizado; una condición que aquí aparece para la existencia de una

⁴⁶ En el grado en que los actores entienden y coinciden mutuamente en su situación comparten una tradición cultural. En la medida en que coordinan su acción a través de normas reconocidas intersubjetivamente, actúan como miembros de un grupo social solidario. En la medida en que los individuos crecen dentro de una tradición cultural y participan en la vida de grupo, evalúan orientaciones, adquieren competencias de acción generalizadas y desarrollan identidades individuales y sociales. En Jean Cohen y Andrew Arato, “La sociedad civil y la teoría social”, en Alberto Olvera, *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México, 2001, pp. 85-87.

sociedad civil es la garantía jurídica de la reproducción de las esferas en la forma de *conjunto de derechos*.⁴⁷

Por otra parte, de acuerdo con Nora Rabotnikof, el resurgimiento de la teoría de la sociedad civil se puede enmarcar en seis ejes problemáticos recurrentes, a saber:

1. Una relación analíticamente tensa con el Estado, ya sea porque en algunos contextos surge directamente identificada con el anti-Estado, o porque en el marco del adelgazamiento del Estado y de la afirmación de nuevas formas de coordinación social, aparece como ámbito alternativo.
2. Una relación también problemática con el sistema político y los partidos ya sea porque es esgrimida como alternativa a una forma de hacer política, o porque las mediaciones institucionales y canales de comunicación entre organizaciones de la sociedad civil y esfera política resultaron difíciles en casi todos los contextos. Por ello aparecerán definiciones de sociedad civil que excluyen explícitamente a los partidos y a los sindicatos y surgirán estrategias de fortalecimiento de la sociedad civil que sortearán sistemáticamente la instancia parlamentaria.
3. El reconocimiento de que en algunos casos se fue gestando una noción tremendamente exigente de sociedad civil (basada en tradiciones asociativas, en situaciones de plena vigencia de la legalidad, identidad ciudadana desarrollada, etc.), que no podía ser traducida fácilmente a un concepto operativo aplicable a diferentes sociedades.
4. El planteamiento de ciertas reservas acerca de la utilidad de englobar diferentes formas de acción colectiva, modelos organizativos,

⁴⁷ En Jean Cohen y Andrew Arato, *op. cit.*, p. 87.

estrategias participativas (lógicas de protesta, de reivindicación corporativa, valores postmateriales, causas altruistas, etc.) bajo un mismo concepto *paraguas*.

5. El reconocimiento (en positivo) de la necesidad de contar con un marco conceptual que diera cuenta de las nuevas formas de acción colectiva, de las redefiniciones de fronteras entre ámbito público y privado, y de la emergencia de una nueva sensibilidad hacia la política. La sociedad civil, a pesar de las imprecisiones conceptuales y la sobrecarga de expectativas es, en muchas de nuestras sociedades, una señal de identidad político-cultural.

6. La necesidad de reconocer que, más allá de versiones ingenuas o interesadas, lejos de un sujeto único de cambios y transformaciones, el término alude a una realidad infinitamente compleja, desigual y heterogénea, que recubre poderes, intereses, identidades y exigencias plurales y contradictorias.

Con lo anterior, se observa que la transformación del concepto a partir de la idea de recuperación, pretende dar características identitarias de tipo político, además de una redefinición de los espacios públicos y privados.

1.4 Los derechos que permiten el desarrollo de la sociedad civil

Las estructuras del mundo de vida modernizado⁴⁸ no son únicamente el Estado moderno y la economía, y a pesar de ser la condición necesaria para la coordinación de la acción comunicativa, su lógica puede penetrar y distorsionar la reproducción de las instituciones culturales, sociales y socializantes. Por ello, las instituciones que aseguren una continuidad de la

⁴⁸ Se refiere a la reserva de tradiciones implícitamente conocidas, y de suposiciones de fondo socialmente aceptadas, que están integradas al lenguaje y a la cultura y que los individuos usan en la vida diaria. En *ibid.*, p. 89.

cultura y la socialización sólo pueden estabilizarse con base en nuevas formas jurídicas de derechos que constituyen la base de la sociedad civil acompañadas de una cultura política moderna que valore la autoorganización de la sociedad.

Éste tipo de derechos, que constituyen el terreno de la sociedad civil, son clasificados por Cohen y Arato en tres conjuntos:

- a) Derechos concernientes a la reproducción cultural: libertad de pensamiento, de prensa, de expresión, de comunicación;
- b) Derechos que aseguran la integración social: libertad de asociación, de reunión, y;
- c) Derechos que aseguran la socialización: protección de la privacidad, intimidad e inviolabilidad de la persona.⁴⁹

Estos derechos, son el resultado de las demandas reivindicatorias de grupos e individuos y deben verse como el principio organizador de una sociedad civil moderna cuya institución más dinámica es la esfera pública. Con ello, la sociedad civil “es una dimensión del mundo de vida, institucionalmente asegurada por derechos, pero que presupone las esferas diferenciadas de la economía y el Estado.”⁵⁰ Así, la modernización del mundo de vida y de la sociedad civil constituye la condición cultural e institucional para el surgimiento de identidades colectivas racionales y solidarias y de actores autónomos que desarrollan la capacidad y la responsabilidad de interpretar y dar significación. Estos actores pueden desarrollarse en formas de asociación, de identidades igualitarias y democráticas postradicionales con la capacidad de participar en su redefinición o renegociación.

⁴⁹ En *ibid.*, p. 88.

⁵⁰ En *ibid.*, p. 89.

El desarrollo de las instituciones en un marco de derechos reconocidos o diferenciados del Estado y la economía, facilitan el surgimiento de un público compuesto por individuos privados capaces de desarrollar una opinión pública y de participar como ciudadanos en la vida política. Así, la ciudadanía es un conjunto heterogéneo de derechos legales que incluye: a) derechos civiles, que permiten la libertad individual de palabra, religión, prensa, propiedad y justicia; b) derechos políticos que posibilitan al individuo participar en el ejercicio del poder y en la toma de decisiones (de voto, a ser elegido, de asociación, de organización, etc.), y; c) derechos sociales que garantizan al individuo gozar de cierta igualdad en cuanto a la distribución de la riqueza social a través de un mínimo de bienestar económico y seguridad social. En el mundo de vida modernizado, las instituciones que dan posibilidad de acceder y ejercer dichos derechos son: cortes de justicia o tribunales (derechos civiles), parlamentos, gobiernos y partidos (derechos políticos) y, sistema educativo y de seguridad social (derechos sociales).⁵¹

Robert Dahl por su parte, se centra en las instituciones políticas que son necesarias para que un país sea gobernado democráticamente, es decir, arreglos o prácticas que significan un avance hacia la consecución de los criterios democráticos ideales. La democracia, mediante esta conceptualización, deja atrás a la que únicamente concedía el derecho a participar en la vida política a una minoría de adultos, es decir, por una que exigía el derecho a participar plenamente en la vida política a todos los adultos.

⁵¹ Véase Gabriel Pérez Pérez, “Sociedad Civil y ciudadanía. Una reflexión teórica”, en *Veredas, revista de pensamiento sociológico*, Año 3, núm. 4-5, 2002, México, 2002, p. 166-167.

La participación en la vida política requiere de instituciones que aseguren los derechos dentro de un gobierno democrático moderno y que corresponden a la llamada democracia poliárquica:⁵²

| Tabla 2. Características que requieren las democracias | |
|---|---|
| 1. Cargos públicos electos | Participación efectiva Control de la agenda |
| 2. Elecciones libres, imparciales y frecuentes | Igualdad de voto Control de agenda |
| 3. Libertad de expresión | Participación efectiva Comprensión ilustrada Control de la agenda |
| 4. Fuentes alternativas de información | Participación efectiva Comprensión ilustrada Control de la agenda |
| 5. Autonomía de las asociaciones | Participación efectiva Comprensión ilustrada Control de la agenda |
| 6. Ciudadanía inclusiva | Inclusión plena |

Fuente: Elaborado por R. Dahl, 1998.

Estas características contienen los derechos individuales y políticos que deben presentarse en la democracia moderna; dentro de los derechos individuales se encuentra el sufragio universal, el derecho de los ciudadanos a elegir a los representantes que ocuparán los cargos públicos y la manera en que podrán controlar la agenda de las decisiones gubernamentales.

La libertad de expresión de los ciudadanos les permitirá participar efectivamente de la vida política al expresar sus opiniones, escuchar las de otros y entablar discusiones y deliberaciones; sus perspectivas podrán influir por medio de la persuasión en la agenda de las decisiones políticas. De manera que, para poder conocer las diferentes posturas y apegarse a una

⁵² Dahl define una democracia poliárquica como un sistema político dotado de seis instituciones democráticas y es diferente a las democracias y repúblicas antiguas que no sólo tenían sufragio restringido, sino que carecían de muchas de las otras características cruciales de la democracia poliárquica como son partidos políticos, derecho a formar organizaciones políticas para influir en u oponerse a los gobiernos existentes, grupos de interés organizados. Véase Robert Dahl, *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Ed. Taurus, España, 1999, p. 105.

de manera informada, es necesario contar con fuentes de información alternativas que no estén dominadas por algún grupo político.

Los ciudadanos también cuentan, en una democracia poliárquica, con el derecho de constituir asociaciones u organizaciones relativamente independientes dentro de las que se encuentran grupos de interés y partidos políticos. Con ellas, el individuo podrá tener influencia sobre el control de la agenda y ser fuente de educación cívica. Con estas características, la última que se presenta es una ciudadanía inclusiva; ningún gobierno que se jacte de gobernar democráticamente en las sociedades modernas podrá negar ninguno de los derechos anteriores y podrán ser disfrutados por sus ciudadanos

Por otra parte, la modernización de la sociedad civil, puede crear efectos contraproducentes para ella misma; uno de éstos es una transformación de las asociaciones en organizaciones burocráticas. Además, la protección de la sociedad civil por medio de derechos institucionalizados implica también su penetración por las agencias administrativas, en un papel regulador de esta esfera. Es en éste punto en el que Cohen y Arato se preguntan ¿cómo pueden resistir los movimientos la ley de hierro de la oligarquía?; como respuesta, comentan que éste es un desafío democrático radical que tiene como base a la sociedad civil, en un intento por democratizar los valores, normas e instituciones arraigadas en una cultura política, es decir, los actores autónomos tienen la posibilidad de democratizar las instituciones políticas y económicas.⁵³

⁵³ Otra crítica a uno de los actores de la sociedad civil es la que encuentra detrás del dinero destinado para la solidaridad, a benefactores no tan solidarios que sólo buscan el beneficio económico. Bajo el paraguas de la solidaridad, de la ayuda al Tercer Mundo, se esconde un ejército de individuos que, con el dinero recaudado, antes que nada satisfacen sus necesidades personales, y del resto, si queda algo, se destinará a la cooperación, siempre buscando la foto que permita justificar los principios fundacionales de las ONG. Véase José David Garrido Valls, *El lado oscuro de las ONG. La cara más turbia de un entramado en el que no es oro todo lo que reluce*, Editorial Arcopress, España, 2007.

La modernización de la sociedad civil también implica la continuación del Estado benefactor, que delimite los derechos de ésta y que de paso a formas de control social sobre el Estado y la economía. Los derechos que han sido ganados por la misma sociedad civil, serán defendidos por medio de su capacidad de influir sobre estas instituciones, diferenciándose de ellas.

Sin embargo, a pesar de dichas diferencias, la sociedad civil comparte algunos patrones de organización y comunicación de las sociedades políticas y económicas, tiene una finalidad diferente: su papel político se limita a la “generación de influencia mediante la actividad de las asociaciones democráticas y la discusión no restringida en la esfera pública cultural.”⁵⁴ Para que esta influencia no sea difusa o ineficaz, debe existir una mediación entre la sociedad civil y el Estado, la cual es llevada a cabo por medio de la sociedad política (partidos políticos, organizaciones políticas y públicos políticos). La influencia sobre las sociedades económicas también se presenta cuando los sindicatos se legalizan logrando un papel mediador con el mercado. Esta mediación o puentes entre “una esfera pública en la que los asuntos de interés colectivo puedan discutirse y una disponibilidad de medios institucionales del aparato de Estado”⁵⁵ fortalecen a la sociedad civil.

La definición de Cohen y Arato reconoce a la sociedad civil como “una esfera de interacción social entre la economía y el Estado, compuesta ante todo de la esfera íntima (en especial la familia), la esfera de las asociaciones (en especial las asociaciones voluntarias), los movimientos

⁵⁴ Jean Cohen y Andrew Arato, *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 9.

⁵⁵ Alberto Olvera, “Representaciones e ideologías de los organismos civiles”, en Jorge Cadena Roa, *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, Colección Alternativas, UNAM, México, 2004, p. 25.

sociales y las formas de comunicación pública.”⁵⁶ Sus características se separan de las sociedades políticas y también de las económicas aunque éstas surjan de la primera y las diferencias se encuentran sentadas en la participación de las últimas por controlar y manejar al Estado.

Estas esferas son representadas por medio de formas de autoconstitución y automovilización y su dimensión es autocreativa e institucionalizada, puede existir por separado y a largo plazo, se requiere tanto de la acción independiente como de la institucionalización para su reproducción.⁵⁷ Esta construcción teórica da una vista de las organizaciones como formas de construcción conscientes de la vida asociativa. No hay una oposición al Estado y la economía pues se refiere a las esferas mediadoras a través de las cuales la sociedad civil logra influir en los procesos político-administrativos y económicos.

La posición de la sociedad civil como una esfera que se encuentra en oposición al Estado y la economía sólo se presenta cuando existe un aislamiento de las instituciones de éstas del proceso de toma de decisiones o cuando las mediaciones resultan en un fracaso. Esta es una conceptualización de sociedad civil que abarca muchas formas de participación y no se limita únicamente como un medio de influencia en las instituciones.

1.5 Sociedad Civil y ciudadanía

Una de las discusiones actuales en torno a la sociedad civil es su papel mediador en un ejercicio práctico de la ciudadanía⁵⁸ y su primacía en el

⁵⁶ Jean Cohen y Andrew Arato, *op. cit.*, p. 8.

⁵⁷ Véase Jean Cohen y Andrew Arato, *ibid.*, p. 9.

⁵⁸ Una definición mínima de ciudadanía como el ejercicio de derechos y deberes, más el reconocimiento de una determinada identidad por pertenencia a una comunidad política dada, en Juan Pablo Paredes, “Otra democracia: sociedad civil, ciudadanía y gobernanza local (notas para la discusión)”, en *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, año 2007/Vol. 5, número 016, Santiago de Chile, 2007, p. 20.

ámbito de la política. Las discusiones se han llevado a cabo desde tres corrientes del pensamiento, a saber, el neoconservadurismo, el neoliberalismo y la interpretación liberal, esta última de Michael Welzer. Desde un argumento neoconservador, este autor presenta una tesis sobre el mundo moderno en el que se debe recuperar la densidad de la vida asociativa y volver a aprender las actividades y conocimientos que la acompañan; esta es una postura crítica al Estado de bienestar ya que se le aduce una incapacidad para generar sentimientos de solidaridad e identidad colectiva.⁵⁹

Quesada explica que la ciudadanía, en un sentido crítico, coincide con el fracaso moderno de la política y de las formas institucionales de la misma. Esta es la llamada teoría de la sociedad industrial la cual establece que todas las formaciones sociales se caracterizan por someter su funcionamiento a los imperativos de la tecnología y de la economía⁶⁰ por lo que su interés por la reflexión política consiste en facultar a otros agentes sociales que no sean el Estado; éstos son reconocidos como “‘estructuras intermedias’, ‘estructuras mediadoras’ que recompongan una sociedad desarticulada y recreen un nuevo discurso legitimatorio”⁶¹; tal es el caso de las iglesias, las asociaciones de barrios, los grupos altruistas para ayuda a menesterosos, las fundaciones culturales y las organizaciones de voluntariado.

Las “estructuras intermedias” permiten a los individuos una participación en la vida política en crisis y dan lugar a la confluencia de grupos que generan nuevos sentidos de solidaridad o de pertenencia. Asimismo, éstas tienen una doble función, por un lado, palian y mitigan los

⁵⁹ Véase Fernando Quesada, *Sendas de Democracia. Entre la violencia y la globalización*, Editorial Trotta, Madrid, 2008, p. 244.

⁶⁰ Véase *ibid.*, p. 246.

⁶¹ *Idem.*

efectos perversos del sistema económico-político y por el otro, actúan como verdaderas instituciones de disciplinamiento en orden, mantienen los desajustes, las desigualdades y las jerarquías que impone la economía.⁶²

Por otro lado en el argumento del neoliberalismo analizado por Quesada, se observa un creciente poder de la sociedad civil que amplía la esfera de actuación de los mecanismos típicos de integración de la sociedad como son los mercados y las jerarquías sociales; es una reacción defensiva del neoconservadurismo frente a las exigencias de una radicalización democrática. Desde esta posición, el ámbito de lo privado y del mercado, “se constituyen en las fuentes de cohesión social, negando, al propio tiempo, la capacidad de sentido y normatividad que tienen las instituciones nacidas con el Estado.”⁶³ Sin embargo, la legitimación de la sociedad civil desde esta corriente obedece a su disciplinamiento, ya que el regreso de esta se presenta en términos de obediencia a la autoridad, eludiendo un control democrático de las decisiones económicas y políticas.

De acuerdo con Walzer, la reconstrucción de la ciudadanía se centra en la contraposición de las exigencias del ciudadano y las formas de actuación humana, más realistas y más autónomas que se cifran en una “reconstrucción social.”⁶⁴ Esta reconstrucción está asociada a la demanda de las asociaciones intermedias del corte neoconservadurista y de la reconstrucción de la sociedad civil de la corriente liberal.

Es en la corriente liberal de las democracias en las que los mecanismos de participación ciudadana no se conseguían activar; la caída del muro de Berlín en 1989 fue el suceso que dio paso a pensar en una extensión sin límites de la democracia. La principal virtud era la relativa a

⁶² Véase *Ibid.*, p. 247.

⁶³ Fernando Quesada, *op. cit.*, p. 252.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 253.

la participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones políticas.⁶⁵ Se observó que en la realidad, “las democracias liberales no conseguían activar estos mecanismos de participación ciudadana, bien porque directamente no lo intentaban, bien porque -aún haciéndolo- sus estructuras no estaban preparadas para ello.”⁶⁶

El activismo de la sociedad civil fue causado desde esta perspectiva, por el rendimiento “de los instrumentos tradicionales de participación propios de la democracia representativa.”⁶⁷ Lo anterior se tradujo en descrédito de la clase política, en la baja participación electoral y en todo caso, en una demanda de más y mejor democracia. Tras estos sucesos, la sociedad civil demandó algo más que participar de las decisiones políticas por medio del voto; el nacimiento de asociaciones, cooperativas, ONG, foros ciudadanos o movimientos sociales, se convirtieron en los instrumentos para presionar políticamente y para alcanzar mejoras económicas, sociales o jurídicas.

Estas formas organizativas que pueden percibirse desde un ángulo de ciudadanía activa que privilegian la pertenencia de la ciudadanía a una comunidad política determinada.⁶⁸ La ciudadanía activa se distingue de la ciudadanía pasiva a partir del análisis de Etzioni quién dice que “es necesario avanzar hacia un equilibrio entre los derechos individuales y las responsabilidades sociales, entre individualidad y comunidad, entre autonomía personal y orden social.”⁶⁹ El ciudadano activo, integra sus

⁶⁵ Rafael Escudero Alday, “Activismo y sociedad civil: los nuevos sujetos políticos” en *Lecturas de la sociedad civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías*, Editorial Trotta, Madrid, 2007, p. 255.

⁶⁶ *Idem*.

⁶⁷ Rafael Escudero Alday, “Activismo y sociedad civil: los nuevos sujetos políticos” en *Lecturas de la sociedad civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías*, Editorial Trotta, Madrid, 2007, p. 256.

⁶⁸ Juan Pablo Paredes, art. cit., p. 2.

⁶⁹ *Idid*, p. 21.

derechos como sus responsabilidades dentro de una comunidad política; esto es posible dentro de la sociedad civil conceptualizada ésta, en términos de la gobernanza.⁷⁰ Este término es entendido como “la relación entre sociedad civil y Estado, entre los mandatarios y los mandados y el gobierno y los gobernados en sociedades abiertas al mercado global.”⁷¹

De acuerdo con las dimensiones con las que Juan Linz y Alfred Stepan articularon la llamada “consolidación democrática”, la cultura política, la formación de un consenso de valores democráticos que den soporte a la ciudadanía, la participación de los ciudadanos y de los sujetos sociales, así como la construcción de nuevas instituciones que organicen el nuevo sistema político, son indispensables no sólo para entender los procesos de transición sino también, para analizar las nuevas formas de participación ciudadana.⁷²

Las posiciones de la teoría política moderna frente al concepto de sociedad civil, fueron dos y precedieron la construcción actual. La primera de ellas es la posición liberal la cual considera al mercado como un orden distinto y previo al Estado ya que es el resultado del proceso de socialización de los individuos y de su actividad productiva; la sociedad civil, permite integrar a los propietarios privados a través del mercado. De esta forma, “la única tarea política de la sociedad civil que se reconoce

⁷⁰ De acuerdo al autor existe una diferencia en cuanto al concepto de sociedad civil, dependiendo del término que la acuñe, ya sea gobernabilidad o gobernanza. Para Paredes, la “governabilidad” consiste en mantener disciplinada a la sociedad bajo un Estado de derecho; es una función y a la vez obligación política del gobierno, pero que también involucra los intereses del mercado. En la gobernabilidad se privilegia la relación Estado-mercado, omitiendo o subordinando la importancia de la sociedad civil. El concepto de “gobernanza” es entendido como la relación entre sociedad civil y Estado, entre los mandatarios y los mandados y el gobierno y los gobernados en sociedades abiertas al mercado global. Se privilegia la relación de ambos conceptos en el estudio y no uno por separado, no se estudia a la sociedad civil como variable dependiente, sino como elemento constituyente en la comprensión de la gobernanza. En *ibid.*, p. 36.

⁷¹ P. McCarney, M. Halfani y A. Rodríguez, en Paredes, Juan Pablo, art. cit. p. 21.

⁷² Véase Víctor Manuel Durand Ponte, “Sujetos sociales y nuevas formas de participación”, en AA.VV., *La construcción de las instituciones para la democracia en América Latina*, Instituto Federal Electoral, México, 1999, p. 188-190.

como legítima es vigilar y controlar al Estado en su función de garantizar la estabilidad del orden”,⁷³ en función de las actividades económicas.

La segunda posición es la republicana. Esta le confiere una función básica a la sociedad civil: la política. De acuerdo con ella, “el núcleo de la sociedad civil se localiza en el conjunto de asociaciones autónomas de los ciudadanos”.⁷⁴ La participación de éstos en los asuntos públicos evita el peligro de la disolución social, que puede ser causada por la ambición de los poderosos controlando el equilibrio entre las relaciones sociales y el conflicto. Desde esta perspectiva, el mercado es el que potencia el conflicto por lo que las asociaciones de ciudadanos propician el buen funcionamiento de la economía.

Un elemento esencial de la sociedad civil identificado en la posición republicana es la opinión pública entendida como el razonamiento público de las personas privadas. A través de la opinión pública se pueden realizar consensos básicos que den paso a decisiones políticas de voluntad general. En el caso de la posición liberal, no presta importancia a la influencia de la opinión pública en la política.

Ambas posiciones se enmarcan en un sistema democrático pero sus diferencias toman posiciones diferentes frente al Estado. La posición liberal ve al Estado como la fuente del conflicto dándole a la universalidad del orden jurídico el fundamento de igualdad de los ciudadanos. Mientras tanto, la posición republicana, se ve inmersa en el sistema político encontrando en la acción de las asociaciones ciudadanas, el contenido de universalidad formal del orden jurídico. Estas asociaciones defienden una pluralidad de opiniones que a su vez, permiten llegar al consenso.

⁷³ Enrique Serrano, *op. cit.*, p. 63.

⁷⁴ *Idem.*

2. La sociedad civil mexicana

En México, uno de los referentes obligados a revisar para entender el desarrollo de la sociedad civil es Alberto Olvera. La sociedad civil, de acuerdo con el autor, “es un resultado contingente de la construcción de la modernidad que sólo se consolida plenamente con la democracia y el Estado de derecho.”⁷⁵ Es en el ambiente democrático donde se puede desarrollar la libre asociación que a su vez, permite la organización de los actores sociales y el control progresivo del Estado por parte de la sociedad.

Así, la sociedad civil tendría dos componentes principales:

1. “El elemento institucional definido por la estructura de derechos de los estados de bienestar contemporáneos, basado en las instituciones y organizaciones que definen y defienden los derechos individuales, políticos y sociales de los ciudadanos y que propician la libre asociación, la posibilidad de defenderse de la acción estratégica del poder y del mercado, y la viabilidad de la intervención ciudadana en la operación misma del sistema.
2. Un elemento activo y transformador constituido por el conjunto de movimientos sociales que continuamente plantean nuevos principios y valores, nuevas demandas sociales y que además vigilan la aplicación efectiva de los derechos ya otorgados.”⁷⁶

De acuerdo con Olvera, para que exista un fortalecimiento de la sociedad civil, son necesarias tres condiciones: es necesario que se desarrollen las

⁷⁵ Alberto Olvera (coord), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, pp. 30-31.

⁷⁶ *Idem.*

asociaciones voluntarias que forman su tejido social, la existencia de una esfera pública en la que se puedan discutir los asuntos de interés colectivo, y, los medios institucionales para mantener comunicación entre la sociedad civil, la esfera pública y las instancias representativas del Estado.⁷⁷

Las condiciones anteriores sirven para que la sociedad civil pueda ejercer presión indirecta sobre el sistema político apelando a la crítica, la movilización y el convencimiento, siempre con la convicción de que su política es la política de la influencia. Sin embargo, las formas de acción política son limitadas pues la sociedad civil se caracteriza por la diversidad y pluralidad de intereses así como por la heterogeneidad política, cultural y simbólica, es decir, que sólo en momentos coyunturales se puede reclamar “una representatividad política o moral colectiva: en campañas contra la dictadura, contra la delincuencia, contra la violación de los derechos humanos, contra la impunidad de la clase política, por elecciones libres”⁷⁸ entre otras.

La sociedad civil está constituida por una enorme variedad de movimientos sociales y formas asociativas que se distinguen entre otras cosas por:

- a) Diseñar y promover distintas formas de autorregulación social;
- b) Guardar una posición de relativa autonomía frente al poder institucionalizado;
- c) Construir un ámbito crítico frente al poder estatal y frente a la dinámica impuesta por las fuerzas del mercado;
- d) Ejercer diversos mecanismos de control sobre las acciones del sistema;

⁷⁷ Véase Alberto Olvera, *op. cit.*, p. 25.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 32.

- e) Desarrollar distintas formas de incidencia y ocupación del espacio público, para construir a partir de ahí, un importante contrapeso para el poder institucionalizado, y;
- f) Promover en distintos planos la ampliación y defensa de los derechos ciudadanos.⁷⁹

Por lo anterior se indica que la sociedad civil es un espacio público constituido por formas organizativas o conjuntos de asociaciones civiles y que actúan frente a los ámbitos estatal y económico. Estas formas de asociación pueden ser muy diversas y compuestas por diferentes actores entre los que destacan las asociaciones voluntarias, movimientos sociales y grupos de interés. Pero además, éstos pueden ser tan variados como lo sean sus intereses; “más que un ámbito coherente y homogéneo [constituyen] un verdadero espacio de conflicto, regulado por la dinámica permanente de confrontación y negociación entre los actores que defienden y ponen en juego intereses particulares, proyectos, concepciones del mundo, valores, recursos y espacios de poder.”⁸⁰ Por ello, las asociaciones han sido clasificadas en ocho categorías:

- A) Asociaciones de carácter económico-gremial.
- B) Asociaciones políticas formales.
- C) Asociaciones de matriz religiosa.
- D) Organizaciones civiles.
- E) Asociaciones de tipo cultural.
- F) Asociaciones privadas de tipo deportivo y recreacional.
- G) Asociaciones de tipo urbano-gremial.

⁷⁹ Lucía Álvarez Enríquez, *La sociedad civil ante la transición democrática*, Plaza y Valdes Editores, México, 2002, p. 9.

⁸⁰ Lucía Álvarez Enríquez, *La sociedad civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, Plaza y Valdes-UNAM, México, 2004, p. 34.

H) Movimientos y asociaciones de comunidades indígenas.

Dicha clasificación es el resultado de un ciclo histórico de emergencia de formas de identidad y de acción colectiva que han definido el campo del conflicto y que van desde el privatismo y el particularismo hasta la acción pública con fines culturales y/o políticos;⁸¹ para los fines de esta investigación, serán desarrolladas en el siguiente capítulo poniendo especial énfasis a las Organizaciones Civiles (OC).

El estudio de la sociedad civil en México ha sido abordado especialmente a partir de la década de los noventa tras los fenómenos democráticos que dieron paso a la llamada transición a la democracia del 2000. Especial interés se puso a redes de organizaciones civiles conformadas para la vigilancia de los procesos electorales y en la defensa de los derechos humanos: Alianza Cívica (Olvera, 2003), Coalición Hábitat (León, 2010), Poder Ciudadano (Esquivel, 2008), Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (Reygadas, 1998) y Convergencia de Organismos Civiles por la Democracia (Loeza, 2008) por mencionar algunos. Posteriormente la aparición a la vida pública del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) dio paso a la conformación de nuevas redes y a su respectivo análisis en relación con el conflicto social del proceso globalizador.⁸²

Los estudios empíricos sobre sociedad civil, han sido aplicados en el análisis de las OC así como de los movimientos y de su relación con las instituciones y sistema político; es en ellas en donde adquiere “terrenalidad”⁸³ el estudio de la sociedad civil existente. Por ello, el

⁸¹ Véase Alberto Olvera, *op. cit.*, pp. 34-38.

⁸² Véase Edgar Esquivel Solís, *Sociedad civil y poder político en México*, Ed. Humanidades-TEC, México, 2008.

⁸³ Lucía Álvarez Enríquez, *op. cit.*, p. 35.

siguiente capítulo abarcará un análisis de estas, sus diferencias así como las principales características que las identifican como participantes de las políticas públicas.

Conclusión

La teoría de la sociedad civil ha pasado por varias etapas después del reconocimiento hecho como tal por Hegel quien reconoció que la intermediación entre el espacio público y el privado lo constituía la sociedad civil, es decir, el vínculo activo de los extremos del orden social pues posee una dimensión privada y una pública, es parte del sistema político, pero también lo trasciende. Posteriormente, Marx denotó a la sociedad civil como una forma apegada al mercado, es decir, el ámbito en el cual la clase dominante puede consolidar su poder económico hasta convertir al Estado en un instrumento a su servicio.

Norberto Bobbio, reconoció una contraposición de la sociedad civil con el Estado e introdujo las formas de organización que representan a los sujetos que se encuentran inmersos en conflictos, es decir, en la sociedad civil. El desarrollo del concepto paso por la crítica a los modelos *catch-all party* el cual, en palabras de Claus Offe, originaba una falta de representatividad de los partidos y prácticas clientelares que debilitaban las redes de solidaridad, la autonomía de la sociedad y las formas de participación pública ciudadana.

Por su parte, Cohen y Arato rescataron y desarrollaron el concepto de sociedad civil a partir de la teorización hecha por Habermas del mundo de vida que, como parte del proceso de modernización, se da a través del surgimiento de instituciones especializadas en la reproducción de tradiciones, solidaridades e identidades. Una condición que es necesaria para la existencia de una sociedad civil es la garantía jurídica de los

derechos tanto de reproducción cultural (libertad de pensamiento, de prensa, de expresión, de comunicación), de integración social (libertad de asociación, de reunión) y los derechos que aseguran la socialización (protección de la privacidad, intimidad e inviolabilidad de la persona).

Pero uno de los atributos encontrados en el desarrollo teórico de Cohen y Arato es la búsqueda de la influencia de la sociedad civil en la esfera política sin necesidad de adquirir el poder; este da paso a caracterizar a las formas asociativas o estructuras reconocidas de la sociedad civil, reconocidas por Olvera, las cuales se pueden desarrollar en un ambiente democrático donde se puede desarrollar la libre asociación que a su vez, permite la organización de los actores sociales y el control progresivo del Estado por parte de la sociedad.

Por lo anterior se reconoce a la sociedad civil como un espacio público constituido por formas organizativas o conjuntos de asociaciones civiles y que actúan frente a los ámbitos estatal y económico, que dan paso a su estudio y caracterización a partir de tipologías que sólo involucran a las OC y su participación en las políticas públicas.

CAPÍTULO II

Las Organizaciones Civiles

y su relación con las políticas públicas

Las OC son las estructuras de la sociedad civil que han sobresalido los últimos años a través de sus actividades, reconocimiento público y en análisis académicos.⁸⁴ A nivel mundial son reconocidas como Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), Organizaciones Sin Fines de Lucro, Tercer Sector u Organizaciones Civiles.⁸⁵

El estudio de las Organizaciones Civiles ha crecido en los últimos diez años debido al reconocimiento que han tenido sus actividades para la solución de problemas públicos. Los organismos internacionales como la ONU y la Unión Europea han reconocido la importancia de la colaboración con organizaciones de la sociedad civil en asuntos relativos a políticas y programas que implementan dichas instancias. Asimismo, los gobiernos de países latinoamericanos como Colombia, Chile y México, han apostado por la participación de las OC en la solución de problemáticas locales y nacionales a través de su participación en políticas públicas.

Es así como se abre la justificación de este capítulo el cual pretende responder a dos preguntas principales: ¿cuál es la definición de OC? y ¿de qué manera se realiza la participación de las organizaciones en el ciclo de las políticas públicas?

Para responder a estas preguntas, se realiza una revisión conceptual de OC partiendo de su construcción a través de tres tendencias, a saber,

⁸⁴ Estudios realizados por autores como Álvarez (2002), Cadena (2004), Loeza (2008), Mazzotti (2009), León (2010), Reygadas (1998) entre otros.

⁸⁵ Este último término es reconocido por autores como Manuel Canto, Luis F. Aguilar, Rafael Reygadas, Miriam Calvillo, Alfonso León, Lucía Álvarez y Alberto Olvera, entre otros, como una dimensión asociativa de la sociedad civil.

Tercer Sector, Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones Civiles. Cabe mencionar que se introduce un breve panorama de la situación de las organizaciones en México a nivel histórico y cuantitativo.

Posteriormente, se presentan las etapas del ciclo de las políticas públicas estableciendo las características de cada una de ellas y haciendo una relación de la manera en la que pueden participar e incidir las organizaciones en cada una de ellas. De manera complementaria se mostrará la relación de éstas con la Administración Pública, exponiendo el papel que juegan en torno a las políticas sociales actualmente.

1. Las características generales de las OC

Las OC pueden entenderse como organizaciones libres y voluntarias de ciudadanos, que a partir de una identificación sobre campos específicos⁸⁶ de la vida social, realizan acciones tendientes al bienestar colectivo y beneficio mutuo, para lo cual pretenden influir en las decisiones públicas y en su normatividad.⁸⁷ La construcción del concepto de OC se ha presentado de acuerdo con tres tendencias: Tercer Sector, Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones Civiles.

Al hablar del Tercer Sector, se retoma el referente de carácter filantrópico, que pueden tener las organizaciones, originado en empresas o grupos empresariales; en este mismo sentido, es identificado en su vertiente latinoamericana, con las políticas asistencialistas en las que también encontró su límite al no poder cubrir las necesidades de las familias vulnerables o pobres. Nuria Cunill refiere a este sector como el “entramado

⁸⁶ Las OC en México han buscado incidir en el proceso democrático a través de la observación electoral, así como en otros temas como la equidad de género y los derechos humanos e indígenas, estos últimos, a partir del surgimiento del EZLN.

⁸⁷ Manuel Canto Chac, “La disputa teórica sobre las Organizaciones Civiles”, en Jorge Cadena Roa, *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, Colección Alternativas, UNAM, México, 2004, p. 60.

social donde las prácticas sociales se fundan en la solidaridad y se traducen en la constitución de ámbitos públicos voluntarios de interrelación social, capaces de auto-organizarse para la satisfacción de necesidades colectivas.”⁸⁸ Ésta concepción es criticada por entender a las organizaciones como formas de acción de tipo asistencialista al apoyar a poblaciones vulnerables, lo que vuelve a estas últimas en dependientes de la ayuda recibida.

El enfoque del tercer sector se encuentra identificado con el referente conceptual del Sector no Lucrativo realizado por la Johns Hopkins University que lo define como un grupo de organizaciones sin fines de lucro con cinco características básicas:

1. “Formales. Las organizaciones se encuentran institucionalizadas de alguna forma aún cuando no estén reconocidas legalmente pero tienen algún grado de avance organizacional.
2. Privadas. No forman parte del aparato gubernamental pero pueden recibir apoyo significativo de éste.
3. No lucrativas. A pesar de que las organizaciones pueden generar ganancias, estas son invertidas en el objeto social y no son repartidas entre los integrantes.
4. Autogobernadas. Tienen sus propios procedimientos internos para su gobierno y no son controladas por entidades externas.
5. Voluntarias. Las organizaciones involucran algún grado de participación voluntaria y puede ser en el área activa u operacional como en la administrativa.”⁸⁹

⁸⁸ Nuria Cunill, *Repensando lo público a través de la sociedad*, Nueva Sociedad, Caracas, 1998, p. 163.

⁸⁹ Lester Salamon y Helmut Anheier, “En busca del sector no lucrativo I: la cuestión de las definiciones”, en *El desafío del tercer sector, acción voluntaria y desarrollo social*, Umbral XXI, Número especial 1, México, 1995, p. 14-15.

Las organizaciones privadas, de acuerdo a la definición funcional del tercer sector, sirven a un propósito público o alguna causa relacionada con el bien de la sociedad⁹⁰ y el ciudadano es identificado como un actor pasivo de la acción de las organizaciones, las cuales contribuyen a la reducción de las funciones públicas de los gobiernos, al asumir el papel de benefactor de dichos sujetos que se convierten en clientes de sus acciones. En México, dichas OC se identificaron como participantes de los proyectos de gobierno en el trabajo de las políticas sociales rechazando un papel político.

La segunda tendencia, denomina a las organizaciones como ONG y, de acuerdo a la ONU, no representan a ningún gobierno pero sí, a ellas mismas. Estas organizaciones mantienen un rechazo a relacionarse con el gobierno y demandan con énfasis la generación de leyes y en la vigilancia de su cumplimiento.⁹¹ Las acciones de las ONG están destinadas en torno a la ayuda como objetivo, distinguiéndose como organizaciones de ayuda mutua o de ayuda a terceros; en el caso de las primeras, éstas establecen relaciones de colaboración entre iguales mientras que, en las segundas, la colaboración se establece entre distintos, no sólo porque como miembros de una organización no se comparte el problema que les da la condición de miembros o beneficiarios sino además, porque pueden provenir de distintas clases sociales.

En el escenario de la sociedad civil, las ONG están reconocidas además como defensoras de los derechos de los ciudadanos pero no como

⁹⁰ De acuerdo con el estatuto de usos benéficos de Inglaterra, las organizaciones no lucrativas son las relacionadas con actividades como: asistencia de ancianos, discapacitados y gente pobre, manutención de soldados y marinos enfermos y lisiados, escuelas de aprendizaje, escuelas gratuitas y académicos en universidades, reparación de puentes, puertos y refugios, viaductos, iglesias, [...] apoyo a los huérfanos, ayuda, abasto o mantenimiento de instituciones correccionales, matrimonios de solteras pobres, mantenimiento, ayuda y asistencia a comerciantes jóvenes, artesanos o personas venidas a menos, ayuda o alivio a cualquier habitante pobre. En *ibid*, p. 14.

⁹¹ Manuel Canto Chac, “La disputa teórica sobre las Organizaciones Civiles”, en Jorge Cadena Roa, *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, Colección Alternativas, UNAM, México, 2004, p. 64.

fuente de influencia sobre el proceso de las políticas públicas; esta corriente y sus respectivos espacios públicos que pueden ocupar, no se enfrentan con “el poder establecido, no generan un conflicto en los límites del sistema sino que gozan del beneplácito del Estado, el cual favorece su integración.”⁹² En realidad, la participación de las ONG en la política, se presenta cuando a través de ellas se implica el ejercicio de la ciudadanía, ya sea como sujetos de sus acciones o bien, contribuyendo a la concientización de los destinatarios de una conciencia ciudadana.

La tercer corriente para analizar el concepto OC en México y en otros países como el caso de Argentina, también denominadas OSC, son reconocidas como “organizaciones conformadas por personas que se nuclean en grupos estructurados en base a normas, intereses, objetivos y fines particulares, que tienden a dar respuestas a necesidades sociales, grupales y colectivas.”⁹³ Este concepto es muy amplio y habla de la capacidad organizativa de los grupos con algún tipo de institucionalización como es el contar con objetivos particulares. El concepto de OC utilizado por Rafael Reygadas es más específico en cuanto al tipo de temas que tratan: “aquella denominación expresa de manera afirmativa identidades sociales orientadas al bien público, la defensa de los derechos humanos, la sustentabilidad del desarrollo y la paz.”⁹⁴

Manuel Canto Chac por su parte, define a las OC como aquellas organizaciones libres y voluntarias de ciudadanos, que a partir de una identificación sobre campos específicos de la vida social, realizan acciones tendientes al bienestar colectivo y beneficio mutuo, para lo cual pretenden

⁹² Marisa Revilla Blanco, “*Las ONG y la política. Detalles de una relación*”, Madrid, 2002, p. 15.

⁹³ Véase Laura Acotto, *Las Organizaciones de la Sociedad Civil. Un camino para la construcción de ciudadanía*, Espacio Editorial, Buenos Aires, 2003, p. 37.

⁹⁴ Rafael Reygadas Robles Gil, “Retos en el horizonte de las organizaciones civiles en México”, en Lucía Álvarez Enríquez, *La sociedad civil ante la transición democrática*, Plaza y Valdés Editores, México, 2002, p. 71.

influir en las decisiones públicas y en su normatividad.⁹⁵ Estas organizaciones buscan crear capacidades “que conviertan a sus destinatarios en sujetos sociales, es decir, ubican su actuación en el desarrollo social como un mecanismo para generar capacidades organizativas en los sectores populares que les permita entrar en el juego del intercambio político.”⁹⁶

Como observamos, en comparación al concepto de ONG, éste último agrega un plus en la búsqueda por convertir a sus destinatarios en sujetos sociales (por medio de la concientización del ejercicio de la ciudadanía) y es crear estructuras fortalecidas institucionalmente, para entrar al manejo político.

Además, las OC cuentan, a diferencia del tercer sector, con una demanda política fundamental y es la participación en las políticas públicas; su intervención no es sólo como operadoras de programas sociales sino además, como participantes de todo el ciclo de las políticas.

Según Canto,⁹⁷ uno de los problemas que se reconocen en esta acepción es el descontento de los funcionarios de gobierno ante la puesta en duda de sus actividades por parte de las OC. Sin embargo, se identifica la ampliación de la responsabilidad gubernamental más no su suplencia, esto, para dar atención a los nuevos problemas sociales o nuevos sectores sociales en condiciones de vulnerabilidad. La demanda que expresa la importancia de estas organizaciones es la institucionalización de nuevas formas de participación⁹⁸ en las necesidades sociales priorizando su actuación en el campo de las políticas, su actuación en el debate y en la práctica de la transformación de la democracia.

⁹⁵ Manuel Canto Chac, *op.cit.*, p. 60.

⁹⁶ *Ibid*, p. 66.

⁹⁷ Manuel Canto Chac, *op.cit.*, p. 67.

⁹⁸ Cabe mencionar que las formas tradicionales de participación ciudadana son el voto para elegir a los representantes, el referéndum o el plebiscito.

Alberto Olvera realiza una tipología de formas asociativas civiles que tienen influencia en la vida pública. Entre ellas se encuentran las asociaciones de carácter económico-gremial, las asociaciones políticas formales, las asociaciones de matriz religiosa, y por último, las OC.⁹⁹ Estas últimas actúan en el espacio público para contribuir a la resolución de problemas de la sociedad que no han sido atendidos por la acción del Estado y las consecuencias negativas del mercado y se clasifican en 3 tipos:

- a) “Asociaciones y movimientos sociales para la defensa de los derechos ciudadanos. Estas amplían los horizontes de la política en tanto critican y tratan de reformar las reglas de operación del sistema político además de crear nuevas formas de participación política para la sociedad. Este tipo refleja un reconocimiento legal mientras que el movimiento no lo tienen.
- b) Organizaciones de promoción, desarrollo y servicios a la comunidad. Las OC ubicadas en ésta categoría tienen un origen en los sectores progresistas de la iglesia. Estas organizaciones reflejan los nuevos valores morales, políticos y culturales gestados después de la segunda guerra mundial; además, reflejan una vocación deliberada y explícita para transformar un orden social que se considera injusto a la luz de los principios éticos. Las asociaciones de éste grupo crean nuevas agendas políticas y

⁹⁹ Olvera hace una crítica a *las asociaciones de carácter económico-gremial* pues a pesar de que constituyen un puente de mediación entre la economía y la sociedad y cuentan con una reglamentación que les otorga reconocimiento jurídico, acota sus campos de acción a fin de excluirlas del ámbito político; de igual manera, critica a las *organizaciones políticas formales* pues si bien, el concepto de sociedad civil excluye a los partidos políticos, estos tienen un pie en la sociedad civil y en el Estado al representar a la sociedad frente al Estado; sin embargo, sus acciones están subordinadas a la lucha del poder. Las asociaciones de matiz religiosa tienen su eje en la religión y generalmente deben su funcionamiento a las estructuras eclesiales. Véase Alberto Olvera (2003), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 34-36.

sociales siendo una alternativa de desarrollo y para la democratización de la vida pública.

- c) Asociaciones de asistencia privada. Estas asociaciones realizan actividades que ni el mismo Estado es capaz de realizar en la misma dimensión; no existe ninguna crítica a las causas de la pobreza sino que buscan compensarla de manera asistencial.”¹⁰⁰

Además, la propuesta de Olvera reconoce a las asociaciones de tipo cultural que van desde los grupos musicales y de baile, compañías teatrales o grupos de recuperación de tradiciones artísticas; éstas tienen una importancia simbólica pero no siempre gozan de un apoyo oficial o del reconocimiento del Estado. Otro tipo de asociaciones son las de tipo urbano-gremial y son identificadas en las asociaciones de vecinos de algún barrio, edificio o colonia; éstas se organizan frecuentemente ante las demandas de servicios públicos o terrenos y constituyen uno de los primeros pisos para acciones colectivas y son parte de las políticas públicas de tipo territorial.

Tabla 3. Características de las OC

- a) Privadas. Se encuentran reguladas por el derecho privado aún cuando utilicen fondos públicos y desarrollen acciones de políticas públicas a niveles locales, estatales o nacionales.
 - b) No gubernamentales. No son parte de las instituciones del Estado en ninguno de sus niveles aun cuando en muchos casos, reciban fondos públicos y operen programas sociales controlados por el gobierno.
 - c) Voluntarias. Los integrantes de las OC se adhieren libremente por lo que no están obligados a integrarse a ellas.
 - d) Autogobernadas. Además de ser integradas por ciudadanos voluntarios, la forma asociativa declara su propia forma de gobierno así como el
-

¹⁰⁰ Alberto Olvera (2003), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 36-37.

funcionamiento de su estructura al interior, creando sus estatutos, reglas y normas de gobierno.

- e) No lucrativas. No distribuyen ganancias entre sus miembros pues estas son utilizadas para el trabajo con la población objetivo.
- f) Apartidistas. Las OC no pertenecen o reflejan alguna preferencia por algún partido político.
- g) No profesan culto religioso alguno.¹⁰¹ No están destinadas a difundir ningún culto religioso entre sus actividades pues su principal objeto es el bien común.
- h) Sus objetivos son de carácter lícito.¹⁰² Alcanzar sus metas o realizar sus actividades suponen la obtención de recursos de manera legal.¹⁰³

Fuente: Elaboración propia a partir de Laura Acotto, Buenos Aires, 2003.

El reconocimiento de los movimientos como origen y parte de la sociedad civil hace pertinente examinar a las corrientes sociales, estudiantiles e indígenas entre otros. Dichas formas asociativas son el resultado de un proceso histórico “que inicia con la emergencia de nuevas formas de identidad y de acción colectivas que definen un nuevo campo de conflicto, dando lugar a movimientos sociales de una escala cada vez mayor”¹⁰⁴ y que pueden pasar de la informalidad legal a un nivel de institucionalización al conformar alguna asociación civil.

Algunas OC, buscan participar en las decisiones públicas para lo cual, deben apegarse a la normatividad creada por el Estado para ello. Un ejemplo, en el caso de México, son las características que deben presentar

¹⁰¹ Recordemos que las organizaciones que tienen algún origen religioso son caracterizadas como asociaciones religiosas.

¹⁰² Alberto Olvera menciona la existencia de grupos inciviles que tienen intereses particulares sobre otros actores o sobre el sistema político pero que su obtención implica pasar por encima de la ley; entre ellos se encuentran los grupos de delincuentes, las mafias políticas y económicas, el narcotráfico o la corrupción. En Alberto J. Olvera, “Representaciones e ideologías de los organismos civiles”, en Jorge Cadena Roa, *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, Colección Alternativas, UNAM, México, 2004, p. 37.

¹⁰³ Véase Laura Acotto, *Las Organizaciones de la Sociedad Civil. Un camino para la construcción de ciudadanía*, Espacio Editorial, Buenos Aires, 2003, p. 38.

¹⁰⁴ Alberto Melucci, en Alberto Olvera, “Representaciones e ideologías de los organismos civiles”, en Jorge Cadena Roa, *op. cit.*, p. 37-38.

las OC para ser apoyadas por el gobierno federal y algunos gobiernos estatales; la intervención es condicionada a su constitución legal es decir, establecerse de manera formal (que cuenten con una figura legal reconocida, generalmente Asociación Civil, A.C.), que realicen alguna actividad objeto de fomento (conforme a la LFFAROSC o ley estatal) y que no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político-electoral o religioso.¹⁰⁵

2. Situación histórica de las OC en México

La historia de las OC en el país se vio influenciada por el sistema político mexicano que a lo largo del siglo XX basó su estabilidad en la incorporación de diversos sectores sociales a cambio de pertenecer a una estructura extraoficial de beneficios y privilegios. Las formas más importantes de participación ciudadana estaban organizadas en corporaciones obreras, campesinas y populares, todas ellas, subordinadas al régimen.¹⁰⁶

Un estudio que muestra las consecuencias del sistema político mexicano es el de Almond y Verba¹⁰⁷ quienes muestran que los procesos de participación ciudadana en el país se caracterizaron por desarrollarse en una cultura política de súbdito o subordinada, “donde las autoridades y funcionarios se sentían dueños del espacio público, en tanto que a los ciudadanos se les consideraba un número estadístico, útil solamente para

¹⁰⁵ Artículo 3 de la *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno Federal, México, 2008, p. 14.

¹⁰⁶ En un primer momento, se llamó Corporativismo a éste fenómeno y durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, se transformó al concepto de Clientelismo.

¹⁰⁷ En el sentido clásico del término utilizado en el trabajo seminal de Almond y Verba, *The Civic Culture*, 1963.

votar y darle legalidad a los gobiernos.”¹⁰⁸ Por tanto, solamente se involucraban con los productos del sistema (resultados de las medidas y políticas del gobierno) y no necesariamente con la formulación y estructuración de las decisiones y las políticas públicas.¹⁰⁹ Este tipo de cultura política formaba a los ciudadanos más propensos a prácticas clientelares y de patronazgo, debilitando las formas asociativas independientes.

En la década de los cincuenta, los grupos dedicados a la asistencia social orientaron sus recursos a la creación de casas hogar y la atención de minusválidos; además se crearon organizaciones cuyo objetivo era la educación.¹¹⁰ En el transcurso de la década de los sesenta destacaron los movimientos sociales, pero también nacieron varias OC como el Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A. C. (COPEVI), el Centro Nacional de Comunicación Social (CENCOS), el Centro de Capacitación para el Desarrollo Rural (CECADER), Promoción de Desarrollo Popular A. C. (ADP) y el Instituto Mexicano de Desarrollo Comunitario (IMDEC), entre otros; además, la iglesia católica fue solidaria en este proceso aportando recursos y formación a las diócesis pobres.¹¹¹

Las OC en los años sesenta se mantenían al margen de los partidos políticos y buscaban incidir en el espacio público de manera directa e indirecta. En este mismo periodo encontramos las primeras organizaciones de asistencia creadas por bancos como Fundación Cultural Banamex y

¹⁰⁸ Elio Villaseñor, (2006), *La sociedad civil como actor de interés público. Experiencias y reflexiones*, Editado por DECA Equipo Pueblo, A.C., México, p. 99.

¹⁰⁹ Jacqueline, Peschard, “La cultura política democrática”. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Política*. México, Instituto Federal Electoral, 1994.

¹¹⁰ René Coulomb y Cristina Sánchez-Mejorada, “El protagonismo emergente de las ONG’s “de desarrollo” sobre la escena de la conflictiva social en la ZMCM. Una aproximación”, en René Coulomb y Emilio Duhau (coord.) *Dinámica urbana y procesos socio-políticos*, Observatorio Urbano de la Ciudad de México, México, 1997, pp. 177-179.

¹¹¹ Véase Alfonso León Pérez, *Las organizaciones civiles de México. Su contribución en la democratización del espacio público*, Universidad Autónoma Metropolitana, en prensa, México, 2010, p. 85.

Fundación Cultural Bancomer; éstas sirvieron para que otras empresas siguieran ese camino. Otras OC que nacen en este periodo encontramos el Fomento Cultural y Educativo, A.C., el cual tiene sus raíces en el Instituto Patria, Equipo Pueblo, Centro de Estudios Ecuménicos, el Centro de Estudios Sociales y Culturales Antonio Montesinos (CAM).¹¹²

El proceso de cambio político generó una sociedad civil distinta al plantear mayor autonomía de gestión frente al poder público. Las coyunturas sociales y políticas marcaron la evolución de las OC transformándose a partir de desastres naturales como el terremoto en 1985 y el huracán Gilberto en 1988, por movimientos sociales durante el proceso electoral de 1988 o por la aparición en 1994 del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas.

El sismo acaecido en septiembre de 1985 propicio el despertar de la conciencia social al reconocer la capacidad de los grupos sociales para organizarse en torno al rescate de damnificados, la atención médica y la solución al problema de la vivienda.¹¹³ Este evento también permitió reconocer la capacidad crítica de la sociedad así como su capacidad de organización para la acción en demanda de solución a los problemas. Por parte del gobierno, se presentó el reconocimiento de la necesidad del trabajo en conjunto para resolver los problemas causados a los damnificados.

La posibilidad del cambio y desarrollo de las organizaciones se presentó tras la separación del Partido Revolucionario Institucional (PRI) de la denominada Corriente Democrática y su posterior vinculación con grupos de izquierda. Organizaciones sociales y ciudadanas plantearon una

¹¹² Alfonso León Pérez, *Las organizaciones civiles de México. Su contribución en la democratización del espacio público*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2010, p. 86.

¹¹³ Gustavo Verduzco Igartúa, “Las organizaciones solidarias en México”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer, *Una Historia Contemporánea de México: Actores*, T.2, Editorial Océano de México, México, 2005, p. 374.

lucha por el ejercicio de sus derechos sociales y políticos que, sumados al movimiento político de izquierda, crearon el Frente Democrático Nacional (FDN) teniendo como uno de sus principales líderes a Cuauhtémoc Cárdenas.

El resultado del FDN fue la instauración del Partido de la Revolución Democrática (PRD) como un partido de oposición al régimen priísta con capacidad competitiva. Además, la capacidad del PRI de mantener el control sobre los grupos sociales que de manera clientelar utilizaba, disminuyó lo cual se reflejó en la aparición de nuevas opciones de partidos políticos y de espacios para la participación ciudadana.

Mientras tanto el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, deslegitimado por el “fraude cibernético”, creó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) con la finalidad de aminorar el impacto que las nuevas políticas neoliberales tendrían sobre el bienestar de la población empobrecida.¹¹⁴ Los temas de la democracia y la limpieza electoral comenzaron a cobrar importancia, aumentando el número de organizaciones que se dedicaron a la observación de elecciones federales y estatales; un ejemplo de dichas organizaciones en el caso de Alianza Cívica.

Los años noventa dejaron ver el nacimiento de OC en diferentes ámbitos de acción como el desarrollo, derechos humanos o ecología, pero además, ha visto la creación de redes de organizaciones como Alianza Cívica o el Foro de Apoyo Mutuo (FAM).¹¹⁵ Estas redes comenzaron a pugnar por procesos democráticos limpios en 1994 y participaron como observadoras electorales en las elecciones presidenciales de ese año.

Alianza Cívica participó nuevamente en la observación electoral en Jalisco, Yucatán, Guanajuato, Veracruz, Baja California, Aguascalientes,

¹¹⁴ *Ibid*, p. 374.

¹¹⁵ *Ibid*, p. 378.

Chiapas, Michoacán, Oaxaca, Puebla y Tlaxcala, en 1995. Sin embargo, uno de los principales logros que obtuvo dicha red, fue su participación en encuentros informales que llevarían, posteriormente, a la firma de los Acuerdos del Castillo de Chapultepec; éstos, fueron la base para la reforma de la ley electoral que se llevaría a cabo en 1996.

El éxito de Alianza Cívica, fue de acuerdo con Gustavo Verduzco, el abrir un nuevo espacio de intervención con el gobierno en la cogestión de proyectos sociales y la intervención en el planteamiento de políticas públicas.¹¹⁶ Las modificaciones al Código Federal de Elecciones incluyeron la mayoría de las demandas planteadas por Alianza Cívica y además se logró que nuevos consejeros del Instituto Federal Electoral fueran personas independientes a los partidos políticos.

La capacidad organizativa de las OC se puso de manifiesto en 1994 después del levantamiento armado del EZLN ya que a tan sólo doce días de iniciada su protesta, se organizó una marcha por la paz en la Ciudad de México en la que participaron alrededor de 100 mil personas y varias misiones de vigilancia de los derechos humanos. Así, alrededor de 400 organizaciones, entonces conocidas como ONG, se agruparon en once redes entre las que destacaron la Coordinación de Organismos No Gubernamentales de San Cristóbal por la Paz (CONPAZ) y el espacio Civil por la Paz (ESPAZ).

Las OC que participaron en el conflicto armado sirvieron como canales de solidaridad ciudadana al recibir y canalizar los donativos que, en dinero o en especie, donaba la sociedad de otras entidades para apoyar a los pueblos afectados por el conflicto en Chiapas. También fungieron un papel importante en materia de comunicación pues lograron desbloquear el control que tenía el gobierno sobre los medios masivos.

¹¹⁶ *Ibid*, p. 379.

Posteriormente, la coyuntura política del 2000 del cambio de partido político en el poder, ayudó en gran medida al desarrollo de las OC pues se ha presentado no sólo el aumento en el número de éstas sino también en la variedad de temas atendidos, pertenecientes al nuevo espacio público. En el 2004, después de una lucha de cuatro años por parte de las OC, se crea la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC) con lo cual, se estableció una nueva reglamentación para que las OC pudieran relacionarse con el gobierno pero además, una posibilidad de fortalecimiento institucional de las mismas.

A partir de la instauración de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (LFFAROSC), se creó el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil, el cual es un requisito para las organizaciones que pretenden participar de fondos públicos en cualquiera de las dependencias a nivel federal. Cabe mencionar que algunas entidades de la República también cuentan con sus respectivas bases de datos a partir de leyes propias.¹¹⁷

2.1 Características de las OC del país

A pesar de los cambios en la sociedad civil mexicana, la participación de los ciudadanos en asociaciones voluntarias de alcance público aún es poca.¹¹⁸ Leyes como la LFFAROSC, la Ley de Instituciones

¹¹⁷ Baja California, Distrito Federal, Morelos, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas cuentan con alguna ley de regulación del trabajo realizado por las OC. En estados como Chihuahua, Hidalgo, Jalisco, Michoacán y Puebla, aún se encuentra la iniciativa de ley detenida en sus respectivos congresos. Información consultada el día 15 de febrero de 2010 en <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/leyesfed.aspx>

¹¹⁸ De acuerdo con el Punto 11.2 de la medición de la democracia en México: ¿En qué medida está extendida entre los ciudadanos la participación en asociaciones voluntarias, organizaciones

de Asistencia Privada, el Reglamento Interior y de Inspección de la Junta de Asistencia Privada, y las leyes orgánicas de los Patronatos de Promotores Voluntarios de algunas entidades fomentan la participación voluntaria de las OC; sin embargo, en general la tendencia de los ciudadanos a participar en organizaciones ciudadanas es baja pues el porcentaje de ciudadanos que participaba en alguna OC en 2007 era de sólo 4.6%.¹¹⁹

Otras limitaciones que han encontrado las OC se encuentran en el terreno de sus prácticas legales, financieras y humanas para cumplir sus objetivos y metas planteadas. En cuanto a lo legal, son pocas las que realizan la gestión necesaria para ser reconocidas jurídicamente por el Estado a través de alguna figura legal,¹²⁰ cuando el contar con dicho reconocimiento, permite a las organizaciones establecer convenios de participación en torno a fondos públicos.¹²¹

Una limitación de las prácticas de las OC en el desarrollo de sus actividades y en el sostenimiento de su estructura organizativa es la capacidad financiera. Las fuentes de ingresos de estos actores pueden provenir de donativos, recursos públicos, así como de ingresos autogenerados, por ejemplo, por la venta de servicios, productos y asesorías¹²².

que se autogobiernen y otras actividades voluntarias de alcance público?, elaborado por Alfonso León Pérez, en Gustavo Ernesto Emmerich, *Situación de la democracia en México*, Universidad Autónoma Metropolitana, México, 2009, p. 97

¹¹⁹ CESOP, 2008, *La opinión ciudadana en temas nacionales. Encuestas CESOP 2007*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados, México, p. 13.

¹²⁰ Las figuras legales reconocidas por el Estado son Asociación Civil (AC), Sociedad Civil (SC), Asociación de Beneficencia Privada (ABP), Institución de Asistencia Privada (IAP) e Institución de Beneficencia Privada (IBP), principalmente.

¹²¹ En concreto, la LFFAROSC establece como requisito necesario, contar con la Clave Única de Inscripción (CLUNI) ante el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

¹²² AA.VV. *Definición de una agenda fiscal para el desarrollo de las OSC en México*, INCIDE-MC Editores, México, 2007, p. 43.

Asimismo, la autogestión de las OC se ve disminuida por la falta de capital humano especializado en su estructura organizativa. Si bien un gran número de organizaciones son creadas por personas con mucho interés en los problemas públicos, éstas no siempre cuentan con los conocimientos administrativos, financieros y hasta metodológicos necesarios para asegurar la sustentabilidad de sus proyectos o sus actividades.¹²³

Tabla 4. Distribución de OC por entidad de acuerdo al Registro

| Entidad | Frecuencia | Porcentaje | PIB por entidad |
|---------------------|-------------------|-------------------|------------------------|
| Aguascalientes | 144 | 1.1% | 1.0% |
| Baja California | 478 | 3.7% | 2.8% |
| Baja California Sur | 73 | 0.6% | 0.6% |
| Campeche | 122 | 0.9% | 6.9% |
| Coahuila | 453 | 3.5% | 3.2% |
| Colima | 106 | 0.8% | 0.5% |
| Chiapas | 509 | 3.9% | 1.8% |
| Chihuahua | 420 | 3.3% | 3.1% |

¹²³ *Ibid*, p. 51.

| | | | |
|------------------|--------------|-------------|-------------|
| Distrito Federal | 2884 | 22.3% | 17.0% |
| Durango | 357 | 2.8% | 1.2% |
| Guanajuato | 390 | 3.0% | 3.6% |
| Guerrero | 240 | 1.9% | 1.4% |
| Hidalgo | 245 | 1.9% | 1.5% |
| Jalisco | 541 | 4.2% | 6.2% |
| México | 855 | 6.6% | 8.8% |
| Michoacán | 550 | 4.3% | 2.4% |
| Morelos | 284 | 2.2% | 1.0% |
| Nayarit | 115 | 0.9% | 0.6% |
| Nuevo León | 298 | 2.3% | 7.5% |
| Oaxaca | 694 | 5.4% | 1.5% |
| Puebla | 401 | 3.1% | 3.3% |
| Querétaro | 242 | 1.9% | 1.8% |
| Quintana Roo | 158 | 1.2% | 1.4% |
| San Luis Potosí | 197 | 1.5% | 1.8% |
| Sinaloa | 195 | 1.5% | 2.0% |
| Sonora | 219 | 1.7% | 2.4% |
| Tabasco | 169 | 1.3% | 3.7% |
| Tamaulipas | 190 | 1.5% | 3.4% |
| Tlaxcala | 226 | 1.7% | 0.5% |
| Veracruz | 813 | 6.3% | 4.6% |
| Yucatán | 224 | 1.7% | 1.3% |
| Zacatecas | 125 | 1.0% | 0.8% |
| Total | 12917 | 100% | 100% |

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Registro Federal de OSC del Gobierno Federal, México, 2010.

Actualmente el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil cuenta con 12 mil 917 registros de OC; este número muestra únicamente un panorama de las organizaciones que se encuentran empadronadas y que pueden recibir recursos del gobierno federal. Existen antecedentes de OC en otras bases de datos que reconocen también a aquellas que no cuentan con el registro federal y que aún tienen un carácter informal,¹²⁴ tal es el caso del Centro Mexicano para la Filantropía

¹²⁴ La base de datos del Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI) arroja 12 mil 563 registros hasta marzo de 2010 mientras que el Centro de Documentación e Información sobre

(CEMEFI) y del Centro de Documentación sobre Organizaciones Civiles (CEDIOC) perteneciente a la Universidad Autónoma Metropolitana.

2.2 Diez etapas clave en el desarrollo de las OC

El desarrollo de las OC en el espacio público ha significado cambios en sus estructuras y en los efectos que causan sus acciones. Los cambios reconocidos por Canto son diez y dan cuenta de su situación en torno a la búsqueda por participar en las políticas públicas:

1. El tránsito del enfoque de sus acciones de la asistencia privada a la asistencia pública. Sus acciones pasaron de ser de corte asistencial con carácter privado a una forma eficaz de combatir la pobreza a partir del desarrollo social por medio de proyectos productivos.
2. La modificación de su identidad, pasando de la identificación en el acompañamiento a otros a asumirse como sujetos. Su identidad se modificó al pasar de reconocerse como acompañantes de organizaciones profesionales a darse cuenta que como sujetos podían ser portadores de demandas, propuestas y estrategias.
3. El cambio de concepción del ámbito de sus acciones de lo no gubernamental a la interacción de lo gubernamental. Las OC se consideraban inicialmente una alternativa a las acciones gubernamentales, sin embargo, el cambio en la idea del desarrollo social las llevó a replantearse una nueva situación frente al gobierno.
4. El tránsito de la apoliticidad a la actuación con sentido político. A pesar de ser organizaciones que no buscan el poder o llegar a puestos de representación, consideran que influir en las decisiones públicas pasa

Organizaciones Civiles (CEDIOC) de la UAM, contabiliza 10 mil 842 registros aunque, esta última, agrega Asociaciones Religiosas (AR).

por tener presencia en las relaciones sociales de poder, en la política en sentido amplio.

5. De la acción nucleada en torno del proyecto a la pretensión de intervenir en las políticas públicas. Al reconocer que el impacto en el desarrollo social está fuertemente condicionado por las decisiones públicas, entonces ser eficaz en el desarrollo requiere alcanzar algún tipo de intervención en las políticas públicas partiendo del supuesto de que éstas incorporan la participación ciudadana.
6. Del financiamiento centrado en donaciones a la ayuda privada de la sociedad y a la búsqueda de fondos públicos. El cambio en la percepción de las acciones de las OC de carácter privado a público, implica que se reclamen fondos provenientes de toda la sociedad para el ejercicio de sus acciones.
7. De la programación a la planeación. Este cambio se aprecia al interior de las organizaciones quienes deben responder a las modificaciones del entorno, pasando de la programación de sus actividades a desarrollar programas especializados.
8. De la explicitación técnica a su mediación técnica. El discurso de las OC está pasando de resaltar sus valores éticos a las capacidades técnicas y eficiencia para el logro de sus objetivos.
9. De la acción aislada como organización a la integración en redes. Las OC enfrentan las restricciones que su tamaño o capacidades les confiere por medio de la creación de redes, las cuales no disminuyen su autonomía organizativa y, en cambio, desarrollan nuevas formas de cooperación.
10. De la ubicación circunscrita en lo micro a la búsqueda de su vinculación con lo macro. A partir de los cambios de las OC en influir en los cambios de la vida pública se ha acelerado la búsqueda por influir no

sólo en los espacios locales o regionales, sino además, en el ámbito nacional.¹²⁵

Es con estos cambios que algunas OC han comenzado su intervención en los asuntos públicos desde el ámbito de la participación ciudadana, es decir, están buscando que su experiencia sea tomada en cuenta para la creación de programas pero principalmente, que sea replicada en las políticas públicas.

Hasta 1998, las OC se encontraban participando en las decisiones públicas más que en las políticas públicas debido a las restricciones que existían para ello. Así, localizó tres formas en las que se encontraba la relación OC-gobierno: la primera era como licitadoras de convocatorias hechas por instituciones de gobierno, la segunda como participantes en organismos públicos que tienen alguna intervención sobre políticas, y la última, como instancias que proponen políticas alternativas. A continuación su descripción:

1. Las OC en México participan en las licitaciones para obtener financiamiento del gobierno federal, a través de las convocatorias emitidas por sus dependencias en la búsqueda de una coparticipación en el desarrollo social y en otras áreas. Una muestra y tal vez la más importante de ellas es la convocatoria promovida en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) por el Programa de Coinversión Social, aunque no se pueden descartar algunas entidades que cuentan con bolsas para el fomento de las organizaciones, este es el caso del Distrito Federal.

2. La participación de las OC en los organismos públicos se presenta a través de instancias creadas por las mismas dependencias y se encuentran

¹²⁵ Manuel Canto, “La participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas”, en Méndez, José Luis, *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas, A.C.-Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, pp. 80-82.

establecidas para tener un diálogo con otros sectores diferentes al gubernamental, en la búsqueda de un consenso para tomar decisiones que beneficien a los sectores sociales a los que se dirige. Dichas instancias han sido denominadas Instancias de Deliberación Pública (IPD) las cuales son “instituciones colegiadas donde actores gubernamentales y no gubernamentales deliberan en el espacio público sobre diversos campos de políticas sectoriales.”¹²⁶

Las IPD han sido evaluadas a partir del 2008 y se han localizado diferencias considerables pues algunas organizaciones han comenzado a participar en la creación de políticas públicas; esto se abordará posteriormente.

3. Por último, las OC participan presentando iniciativas de políticas públicas al ser invitadas por alguna entidad de gobierno o dependencia; estas podrán solicitar asesoría de varias maneras ya sea con información para determinar las posibles soluciones, apoyando en la operación de la política o evaluando los resultados.

La existencia de mecanismos de participación ciudadana para las OC representa la oportunidad de procesar y sistematizar de manera colectiva, propuestas de políticas públicas en diversos campos de preocupación social, económica y de justicia.¹²⁷ Si bien a nivel federal no existe una ley de participación ciudadana, en el 2000 fue creada la Ley Federal de Fomento a las Actividades que Realizan las Organizaciones de la Sociedad

¹²⁶ AAVV, Construcción de Línea Base para posteriores evaluaciones de impacto sobre la inclusión de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en Instancias Públicas de Deliberación existentes en la Administración Pública Federal en 2008, Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social CIESAS, México, 2009, p. 22.

¹²⁷ Los mecanismos de participación de las OC en las dependencias de la APF no son descritos de manera clara en algunas leyes o reglas de operación de las políticas ó leyes; asimismo, no hay aún mecanismos homogeneizados ni transparentes para la selección de organizaciones que son invitadas a trabajar en los llamados Consejos Consultivos.

Civil, la cual, como su nombre lo dice, fomenta la participación de las OC con dependencias y entidades del gobierno federal en lo relativo a las siguientes actividades:¹²⁸

- I.** Asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley Sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud;
- II.** Apoyo a la alimentación popular;
- III.** Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público;
- IV.** Asistencia jurídica;
- V.** Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas;
- VI.** Promoción de la equidad de género;
- VII.** Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con capacidades diferentes;
- VIII.** Cooperación para el desarrollo comunitario;
- IX.** Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos;
- X.** Promoción del deporte;
- XI.** Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias;
- XII.** Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales;
- XIII.** Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico;
- XIV.** Fomento de acciones para mejorar la economía popular;

¹²⁸ Artículo 5 de la *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno Federal, México, 2008, p. 15.

- XV.** Participación en acciones de protección civil;
- XVI.** Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento por esta ley, y
- XVII.** Las que determinen otras leyes.

En la “Evaluación de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil en 2009”¹²⁹ se reconoció la participación de las OC en políticas públicas a través de las Instancias de Deliberación Pública (IPD) que existen en las dependencias de la APF. El resultado arrojó la existencia de 145 instancias en las que participaba el sector no gubernamental integrado por representantes de organizaciones productivas y empresas privadas, representantes de universidades o expertos en temas específicos, así como por las OC.

Para analizar este sector se clasificó su actividad principal a través de siete categorías: Asesoría, Instrumentación, Evaluación y Monitoreo, Dictaminación, Gestión, Planeación y diseño y por último, Promoción.

Tabla 5. Función principal de las Instancias Públicas de Deliberación

| Actividad | Número | % |
|------------------------|---------------|----------|
| Asesoría | 82 | 56.6% |
| Instrumentación | 9 | 6.2% |
| Evaluación y monitoreo | 18 | 12.4% |
| Dictaminación | 17 | 11.7% |
| Gestión | 3 | 2.1% |
| Planeación y diseño | 14 | 9.7% |

¹²⁹ Alfonso León Pérez, *Evaluación de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil en 2008 en el tema: “Participación de las OSC en políticas públicas”*, Universidad Autónoma Metropolitana-Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, en prensa, México, 2010.

| | | |
|-----------|-----|--------|
| Promoción | 2 | 1.4% |
| Total | 145 | 100.0% |

Fuente: León Pérez, Alfonso, UAM-Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, 2010.

En la tabla 3 se reconoce la participación de las OC a través de sus funciones al interior de las IPD de cada dependencia. En su mayoría, las OC prestan *Asesoría* a través de información con que cuente la organización o la experiencia en el tema que es de su competencia. El porcentaje de instancias que participan en la planeación y diseño de políticas públicas es inferior pues no alcanza ni siquiera el diez por ciento

Este tipo de evaluaciones dan cuenta de que las OC se encuentran participando en las dependencias de la APF en programas y en el ciclo de las políticas públicas; sin embargo, no existe un estudio que evalúe el impacto de la incidencia de las organizaciones en las decisiones tomadas al interior de las instituciones y de sus políticas públicas.

A continuación se detallarán las etapas del ciclo de las políticas públicas para conocer cuáles son las estructuras conceptuales que permitirán el posterior análisis de las OC que participan en la seguridad pública.

3. Las OC y su participación política

Al ser las OC una de las formas de expresión de la sociedad civil, se convierten en el mecanismo para tratar de incidir en el sistema político a través de la crítica, la movilización y el convencimiento.¹³⁰ La participación

¹³⁰ Las movilizaciones y las críticas son tarea de las OC y de los movimientos y con ello buscarán dar solución a lo que Tarrow ha llamado los costes sociales transaccionales de la acción colectiva: crear puntos focales para personas que no cuentan con puntos de coordinación compulsiva, que a menudo carecen de vínculos directos entre ellas y que disponen de pocos o ningún recurso interno, esto es, una marcha que reúne a miles de ciudadanos que no cuentan con una forma asociativa y que llegan ahí de manera voluntaria. En Marisa Revilla Blanco, *Las ONG y la política*, Ediciones Istmo, Madrid, España, 2002, p. 42.

de las OC de manera institucional o reglamentada en las dependencias de la AP depende en principio de la organización de un espacio para que se dé ésta, en el que se puedan plantear demandas, formular soluciones o propuestas de cambio así como mostrar los intereses de los individuos a los que representa.

Revilla señala que las OC pueden participar de dos formas fundamentales en la política. La primera es de manera potencial del cambio social y la importancia de su acción radica en términos de participación, de incorporación de valores al sistema político, de autonomía del desarrollo de la ciudadanía. La segunda forma establece una potencialidad para representar nuevos intereses y demandas en la esfera política lo que las convierte en potenciadoras de la definición de la agenda pública.¹³¹

Según Revilla, dichas potencialidades de las OC demuestran capacidad para canalizar preferencias de cambio, contribuir a la organización de los ciudadanos y traducir cuestiones de interés general a la esfera política.¹³² Con ello, las OC serán nuevas formas de gestión de lo público para la ciudadanía, siempre y cuando, su lógica de acción contribuya a la ampliación de la participación política. Esta última es entendida por Pasquino como

... aquel conjunto de actos y actitudes dirigidos a influir de manera más o menos directa y más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada una de las organizaciones políticas, así como su misma selección, con vistas a conservar o modificar la estructura (y por lo tanto los valores) del sistema de intereses dominante.¹³³

¹³¹ En *ibid*, p. 30.

¹³² *Ibid*, p. 32.

¹³³ Pasquino, Bartolini, Morlino, *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad, Madrid, 1988, p. 180.

Por ello, es necesario que exista esa conjunción de intereses en coordinación para intentar influir en la estructura política a través de las movilizaciones. Apegados al concepto de sociedad civil de Cohen y Arato, se puede decir que los grupos de interés serán aquellos que buscan una reivindicación la cual es dirigida a las instituciones del Estado, es decir, las instituciones de toma de decisiones, y que además no buscan obtener el poder, sino más bien influir en estas últimas.

Las asociaciones de carácter económico-gremial, políticas formales, urbano-gremiales y de tipo cultural, no se ajustan a la participación política de las OC ya que sus fines van desde la defensa de sus agremiados hasta la aplicación real de los derechos de los ciudadanos. Para que las acciones con fines políticos de las organizaciones se mantengan y tengan una influencia directa, deberán institucionalizarse, esto es, las OC deben comprometerse y convertirse en modelos de representación con la responsabilidad de abrir las puertas al ejercicio de la rendición de cuentas, no sólo de eficiencia sino también de rentabilidad. También implica el tener algún nivel de institucionalización como puede ser el contar con algún nivel de profesionalización.

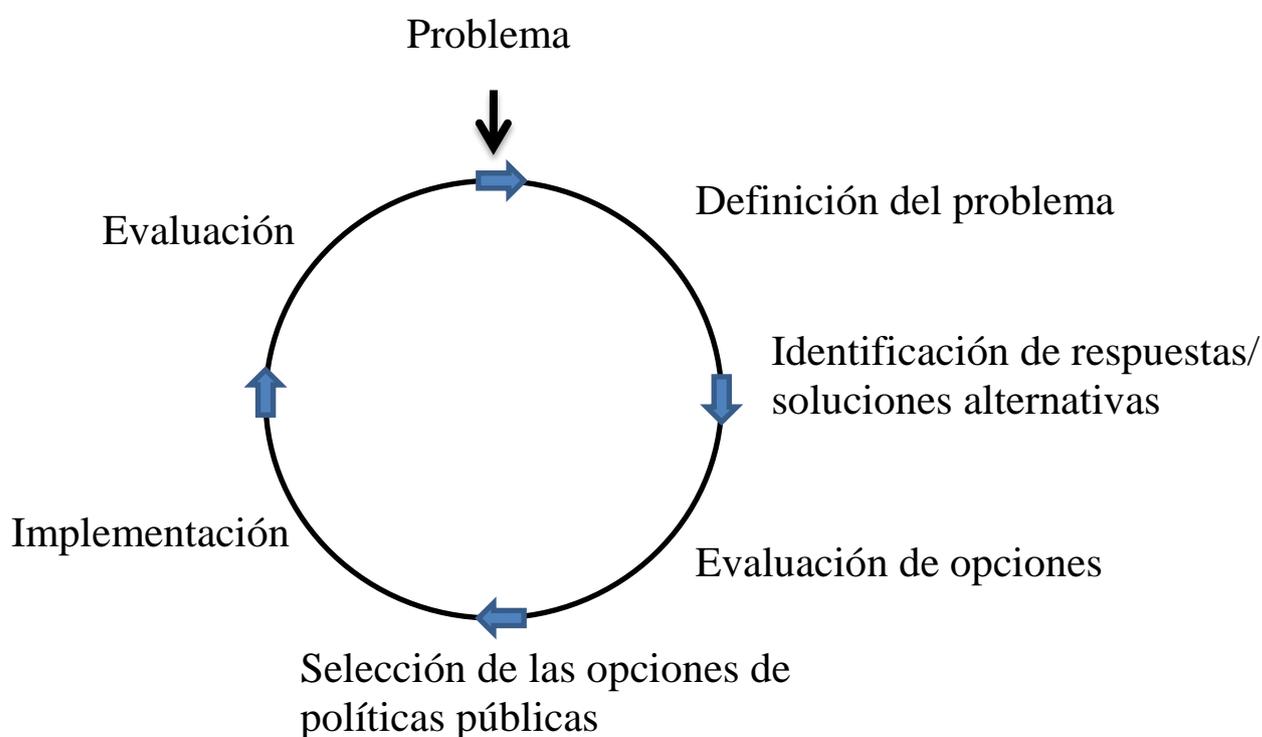
3.1 La participación de las OC en las políticas públicas

En el ámbito de las políticas públicas, existen diversos enfoques y marcos para el análisis de la toma racional de decisiones de las políticas públicas; sin embargo, el marco dominante es el enfoque de las etapas y a pesar de

las críticas hechas al modelo, es la forma más manejable de realizar un estudio de este tipo.¹³⁴ De acuerdo con W. Parsons, entre las décadas de 1970 y 1980 se plantearon diversas etapas que reflejaran el proceso del ciclo de vida de las políticas públicas.

Las etapas de la política pública han sido descritas como una secuencia de fases; ésta tiene, en general, una etapa de creación, una de implementación y una de evaluación, aunque los diversos autores han encontrado características que las dividen en otras más específicas.

Gráfico 1. El ciclo de vida de las políticas



Fuente: Elaboración a partir de Wayne Parsons, México, 2007.

La forma en que la participación ciudadana influye en el proceso de creación de las políticas públicas abre un campo de análisis sobre el desenvolvimiento de las OC en cada una de las etapas. El primer término,

¹³⁴ Wayne Parsons, *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Flacso-México, México, 2007, p. 111.

se realiza un análisis del tipo de relaciones que pueden presentarse en la relación organizaciones-gobierno.

Las posibilidades de relación entre las OC y el gobierno son cuatro: cooperación, confrontación, complementación y cooptación. Las relaciones de cooperación se presentan cuando tanto metas y estrategias son similares entre ambos actores. La relación de confrontación se produce cuando metas y medios son divergentes. La complementación se presenta cuando metas y medios son divergentes mientras que en la cooptación las metas son divergentes y las estrategias similares.

Aguilar indica que las formas de participación ciudadana se presentan de forma individual o de manera grupal, esto es por medio de grupos organizados como las OC y puede tener varios tipos de acción a través de dos dimensiones. La primera dimensión es la política y se manifiesta en las reivindicaciones por reestablecer o crear las instituciones de la democracia directa en las grandes cuestiones públicas tales como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular o la revocación del mandato. La segunda dimensión se relaciona con la lucha por incorporar la acción ciudadana en los procesos de decisión y operación del gobierno; estos pueden ser las políticas públicas y la operación de la administración pública.¹³⁵

A partir de esta dimensión, la incidencia¹³⁶ de las OC en políticas públicas se puede presentar no sin antes observar que es necesaria cierta legitimidad, es decir, que a las organizaciones que participen en alguna de

¹³⁵ Véase Luis F. Aguilar, “Participación ciudadana. Una visión de administración y política pública”, en AA.VV. *Taller de análisis sobre la participación ciudadana en políticas públicas*, Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana, México, 2001, p. 100.

¹³⁶ La “incidencia” es también conocida como *policy advocacy* y se considera como los intentos de influir sobre las decisiones de las elites institucionales (y diferentes ámbitos del poder legislativo, ejecutivo y judicial), en todos sus niveles de acción, en función de los intereses colectivos o de grupos sub-representados, incluyendo en esta última categoría al público en general. En Inés González Bombal y Candelaria Garay, *Incidencia en políticas públicas y construcción de la ciudadanía*. Información consultada en línea el 23 de mayo de 2010 en http://www.asocam.org/biblioteca/IPP035_completo.pdf

las etapas, en cualquiera de sus ellas, sean reconocidas y justifiquen el derecho de aplicar sus acciones. David Brown reconoce cuatro fuentes de legitimidad a las que pueden recurrir las organizaciones, y otros actores de la sociedad civil, para participar en tareas de incidencia: legitimidad moral, técnica, política y legal.

La legitimidad moral se basa en valores morales que pueden tener suficiente aceptación y fuerza para legitimar la acción de las OC. El reto en esta fuente es que los involucrados y/o afectados acepten los términos valorativos en los que se basa una acción política. En el caso de la legitimidad técnica, esta se deriva del conocimiento, la experiencia, competencia o información que tienen las organizaciones involucradas en la tarea de incidencia a partir de “la calidad de sus investigaciones, en su capacidad para el desarrollo de programas, en su experiencia en el manejo de la información o su competencia en áreas específicas del conocimiento.”¹³⁷

La legitimidad legal se basa en la exigencia de cumplimiento de los estándares legales, de las leyes o de las políticas trazadas por las instituciones que incluyen mecanismos de transparencia como informes o actos públicos de presentación de resultados.

La última fuente de legitimidad está sustentada en la representatividad democrática, la transparencia y el proceso de rendición de cuentas a las bases; aquí la legitimidad involucra el proceso de toma de decisiones y la forma en que participan los miembros de las OC en la orientación y seguimiento de las actividades. La legitimidad política se erosiona cuando existe poca o nula participación de los representados en la toma de decisiones. Villar comenta que las fuentes de legitimidad pueden

¹³⁷ Rodrigo Villar, “De la participación a la incidencia de las OSC en políticas públicas, en Inés González Bombal y Rodrigo Villar, *Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas*, Editorial Libros del Zorzal, Argentina, 2003, p. 23.

variar dependiendo de las fases de la política pública pues “mientras en los procesos de implementación de una política, la competencia para ofrecer servicios de calidad puede ser central para juzgar a las organizaciones involucradas, en el establecimiento de la agenda y en la formulación de la política,¹³⁸ el énfasis puede ser mayor en la legitimidad moral y en la política.”¹³⁹

La incorporación de la acción ciudadana en los procesos de decisión y operación del gobierno a través de las OC, una vez legitimada por alguna de las fuentes anteriores, puede presentar en seis etapas: información, consulta, asociación, delegación, control y aprendizaje.

a) Información. La primera causa de reivindicación representa una condición necesaria para las actividades de las OC, esto es una exigencia de acceso a la información basándose en el derecho que se encuentra normado en la Constitución y que es un valor público de la responsabilidad y rendición de cuentas de todo gobierno democrático. La acción ciudadana en esta dimensión tiene además diversas materias de intervención entre las que se encuentran exigir información sobre la situación actual de la comunidad política, información sobre las decisiones y desempeño del gobierno, información sobre hechos del pasado que son considerados de interés público, información sobre los estándares de calidad y eficiencia de la provisión de los servicios públicos.

Aquí, las OC critican la información oficial y generan información relevante y complementaria a la oficial a través de investigaciones o a través de “observatorios ciudadanos”.

¹³⁸ Las etapas de la política pública serán definidas posteriormente.

¹³⁹ Rodrigo Villar, “De la participación a la incidencia de las OSC en políticas públicas, en Inés González Bombal y Rodrigo Villar, *Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas*, Editorial Libros del Zorzal, Argentina, 2003, p. 24.

b) Consulta. Un motivo de acción de las OC es reivindicar el derecho de los ciudadanos a ser consultados en las políticas y programas que conciernen a toda la comunidad o a sectores específicos. Este es el momento de la deliberación de los ciudadanos que influyen en la identificación de los problemas, de vicios públicos, en la promoción de determinados temas desatendidos o mal atendidos, en la definición de problemas públicos, en la formación y validación de las prioridades de la agenda de los gobiernos, en la elaboración y decisión de las políticas (planes y programas), en la percepción y valoración de los servicios públicos y en la definición de sus atributos y estándares. En este campo la forma institucional más alta son los llamados “Consejos Consultivos”.¹⁴⁰

c) Asociación. Una forma de participación para solucionar varios de los diferentes problemas públicos es la asociación de las OC con el gobierno de diversas formas; puede ser sumando recursos o creando sinergias pero siempre con la meta de que los servicios brindados para resolver determinados problemas sean más oportunos, eficaces y de mayor calidad. Las acciones que buscan ser atendidas por las OC son inaccesibles o muy costosas para los instrumentos que utiliza el gobierno.

d) Delegación/Facultación. En esta forma de intervención de las OC tienen lugar cuando las OC son facultadas por el gobierno para

¹⁴⁰ Las dependencias de la APF cuentan con diferentes tipos de instancias que deliberan sobre problemas públicos pero no necesariamente se pueden ubicar en ésta categoría establecida por Aguilar. Véase Alfonso León Pérez, *Evaluación de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil en 2008 en el tema: “Participación de las OSC en políticas públicas”*, Universidad Autónoma Metropolitana-Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, en prensa, México, 2010.

atender determinados problemas públicos, reservándose este último la selección de las organizaciones, el seguimiento de sus acciones y la evaluación de resultados. Ceder los derechos de atención se realiza a través de la contratación de la organización de manera institucionalizada.

e) Control. Esta forma de participación de las OC consiste en el escrutinio de la acción gubernamental mediante ejercicios de control de legalidad de los recursos públicos así como de las políticas y servicios públicos; con frecuencia ésta se extiende a las dependencias o instancias que ejecutan dichos servicios en diferentes áreas como puede ser la operación, los procesos de selección o normatividad. La participación en este rubro supone un mayor grado de institucionalidad de la organización pues los procesos de evaluación requieren personal calificado en el conocimiento de auditoría organizativa, en indicadores tanto de productos como de servicios.

f) Aprendizaje. En esta etapa, las OC participan a manera de retroalimentar las experiencias vividas en la relación con el gobierno y entre otros actores sociales. El objeto es detectar y corregir errores informativos, conceptuales y operativos, ajustar expectativas, reformar formatos de organización y operación, y sobre todo, ubicarse mejor en el mundo sin renunciar a las causas por las que se cree.¹⁴¹

¹⁴¹ Estas etapas fueron retomadas de Luis F. Aguilar, “Participación ciudadana. Una visión de administración y política pública”, en AA.VV. *Taller de análisis sobre la participación ciudadana en políticas públicas*, Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana, México, 2001, p. 103.

Además de que la participación de las OC ha sido ubicada en estas etapas, también existe su participación en el ciclo de las políticas públicas. Autores como Lasswell o Parsons han hecho hincapié en el conocimiento del proceso de las políticas públicas determinando pasos específicos para la solución de problemas públicos.¹⁴² Estos pasos son operaciones analíticas interdependientes y que deben ser atendidas para la creación de dichas políticas.

Tabla 5. Etapas del ciclo de las políticas públicas por autor

| Lasswell | Brewer | Aguilar | Canto |
|--|--|---|---|
| Inteligencia Promoción Prescripción Invocación Aplicación Impacto Evaluación | Iniciación Estimación Selección Implementación Evaluación Terminación | Formación de la Agenda de Gobierno Definición de un problema público Construcción de las opciones de política Elección de la opción política Implementación de la política Evaluación Aprendizaje | Gestación Implementación Evaluación |

Fuente: Elaboración propia a partir de la bibliografía.

Manuel Canto y Luis F. Aguilar han realizado investigaciones sobre el ciclo de las políticas públicas y han encontrado características o particularidades de la participación de las OC en cada etapa; por ello, para caracterizar la participación de las organizaciones en las políticas públicas, se retomarán las etapas de Aguilar por su cercanía con el desarrollo de la sociedad civil en México; estas se mencionan a continuación:

¹⁴² La idea de las políticas públicas presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual sino colectiva. Lo público comprende aquella dimensión de la actividad humana que se cree que requiere la regulación o intervención gubernamental o social, o por lo menos la adopción de medidas comunes. En Wayne Parsons, *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Flacso-México, México, 2007, p. 37.

Formación de la agenda de gobierno. El problema es considerado público, es aceptado como tal y se consideran como situaciones sociales que merecen atención y acción del gobierno. Este proceso supone la capacidad de difundir, argumentar y realzar la naturaleza pública del problema para colocarlo en la agenda gubernamental pero supone una capacidad por parte del o los promotores para colocarlos en sitios prioritarios. En recientes años, las OC han sido actores decisivos en la formación de las agendas de gobierno al promover o rescatar asuntos públicos entre los que se encuentran los derechos humanos, la democratización, equidad de género o medio ambiente.

Para las OC que están interesadas en promover un asunto público es necesario que cuenten con acceso y disposición de información oficial así como propia, es decir, información desarrollada a partir de la investigación y sistematización de datos sobre el asunto público; la información, para ser válida, puede ser obtenida de universidades, centros de investigación, centros empresariales, consultorías y organismos tanto nacionales como multinacionales.

Definición del problema. Consiste en destacar los componentes o atributos, sus efectos (en términos de su amplitud o universo de afectados, potencial de propagación, gravedad de daños, etc.) y sus causas. Esta es la etapa que debe ser explicado el problema de manera sucinta pues determinará la política a implantar. La definición del problema es dominada por actores especialistas en el tema ubicados dentro y fuera del gobierno.

Las OC tiene posibilidad de influir en la definición del problema dependiendo de la información y conocimiento que manifiesten tener en el tema además de su capacidad de relacionarse con otros actores como intelectuales, economistas y políticos, que ayuden a difundir y validar su

definición a públicos mayores y que estén dispuestos a conformar redes de mayor capacidad de impacto.

Construcción de opciones. Esta etapa se encuentra condicionada por la definición aceptada del problema y en gran parte, por los valores de la cultura política y administrativa vigentes en la sociedad y en el gobierno en turno. La construcción de las opciones se ve influida por las culturas administrativa presente en el gobierno, es decir, la cultura eficiencia (tipo de racionalidad económica de costos y resultados), de legalidad (conformidad con las normas, imparcialidad e igualdad en el trato), de flexibilidad (capacidad de respuesta oportuna al entorno), de política (desempeño condicionado al interés y mando político). Normalmente la construcción de opciones se incorpora tomando en cuenta los criterios de legalidad, eficiencia económica, viabilidad administrativa y factibilidad política.

Las OC frecuentemente presentan propuestas de política pública parciales y hasta unidimensionales que toman en cuenta sólo uno de los aspectos de la política a desarrollar sin integrar todos sus componentes. Ante este problema, las organizaciones en otros países han formado redes o conformado organismos de segundo piso para ofrecer la asesoría técnica que requiere la presentación y defensa de opciones de política pública completas. De acuerdo con Aguilar, esta es la razón principal de los Consejos Consultivos.

Implementación de la política. Posterior a la elección tomada frente a las opciones se realiza la implementación la cual es entendida como el proceso mediante el cual se lleva a efecto el objetivo de la política, es decir, la situación social deseada o preferida que se considera resuelve aceptablemente el problema o por lo menos frena los efectos más nocivos de la situación social considerada problema. A últimas fechas se ha reconocido la importancia de la participación ciudadana y de las empresas

privadas por los beneficios que pueden ofrecer en cuanto a economía, eficacia, calidad así como por la transparencia que las OC representan como organismos externos al gobierno.

Este es el momento que propicia la asociación y la delegación entre el gobierno y las asociaciones pues la política puede arrojar una ley que genere las condiciones y procedimientos para la creación de consorcios publico-privados-sociales y para la facultación de actividades a las OC.

Evaluación. En última etapa se realiza un examen diagnóstico del desarrollo o ejercicio de una política con el fin de conocer los avances, retrocesos, desvíos, formas de operación, etc., que permitan los ajustes pertinentes. Es conveniente que en ésta etapa de la política se realice un examen recapitulador en un corte de tiempo dado que focalice su atención en los resultados obtenidos por la política pero además a revisar los procesos, organizaciones y diseño mismo con la finalidad de decidir su continuidad, su reforma o la suspensión. Actualmente la evaluación incluye los estados financieros así como una auditoria-contraloría de todo el proceso.

En esta etapa de la política han participado las OC ya sea por invitación del gobierno o por iniciativa propia para mostrar malos manejos de los funcionarios u operadores de las políticas. Además, la capacidad de las organizaciones ha aumentado al existir más y nuevos indicadores así como la institucionalización de metodologías de evaluación de eficiencia y eficacia a nivel gobierno.¹⁴³

¹⁴³ En México el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es la instancia encargada de evaluar los programas sociales resultado de las políticas públicas; esto lo realiza a través de las OC, instituciones académicas y de otros actores pertenecientes al no gobierno. El CONEVAL fue creado en 2007 como un organismo público descentralizado cuyo objetivo estratégico es “Mejorar la eficacia y eficiencia, así como la rendición de cuentas de la política de desarrollo social, mediante la evaluación y el monitoreo de programas y políticas sociales y la medición de la pobreza.” Información consultada en línea el 25 de febrero de 2010 en http://www.coneval.gob.mx/coneval2/htmls/quienes_somos/HomeQuienesSomos.jsp?categorias=QUIENES,QUIENES-obj_estrategico

La medición de la incidencia de las OC en cada una de las etapas anteriores se puede realizar a través del éxito de éstas en diversas dimensiones. Sin embargo, hay cuatro espacios más en los que se puede medir la incidencia de las organizaciones desde un punto de vista de la democracia: las políticas, la democracia, el fortalecimiento de la sociedad civil y la ciudadanía.¹⁴⁴

A nivel de *las políticas*, el éxito de la incidencia se mide a través de la formulación de políticas públicas o de cambios en las legislaciones que se encuentran operando. En el caso del nivel *democrático*, los cambios esperados se relacionan con el aumento de los espacios públicos de deliberación y negociación así como con el reconocimiento del gobierno, la opinión pública y las mismas OC, de la participación de esas organizaciones en las políticas públicas.

El éxito de la incidencia en el nivel organizacional está relacionado con el fortalecimiento de la capacidad institucional y de la legitimidad de las diferentes organizaciones participantes en el proceso de incidencia. Al final, el proceso de incidencia espera tener repercusiones en los ciudadanos que, de acuerdo al *Institute for Development Research* (IDR), el éxito se debe reflejar en el nivel de la calidad de vida, de oportunidades económicas o sociales, en la ampliación de los derechos o del incremento de capacidades.

Dichas dimensiones, permitirán ampliar el análisis de las OC que participan en el proceso de participación e incidencia del ciclo de las políticas públicas en el caso del tema de la seguridad pública.

¹⁴⁴ El modelo de análisis de las dimensiones de éxito en la incidencia de las OC en políticas públicas fue creado por el Institute for Development Research (IDR), en Rodrigo Villar, “De la participación a la incidencia de las OSC en políticas públicas, en Inés González Bombal y Rodrigo Villar, *Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas*, Editorial Libros del Zorzal, Argentina, 2003, p. 25.

Conclusión

Después de analizar algunos conceptos de OC, podemos concluir que éstas son estructuras de la sociedad civil, las cuales, a partir de su identificación sobre campos específicos de la vida social, son capaces de realizar acciones para el bienestar colectivo, no sólo apoyando a las comunidades o poblaciones en algún estado de indefensión, sino además, buscando incidir en las políticas públicas, en la creación y reformas necesarias de leyes y programas que beneficien o resuelvan problemáticas de interés social.

La intervención de las OC a partir de la tipología empleada por Olvera nos da cuenta de ciertas características que hacen a las organizaciones, más o menos capaces para realizar ciertas tareas dentro del ámbito público y que además buscan instaurar nuevas formas de participación ciudadana para intervenir de las decisiones en torno a las políticas.

Con lo anterior, se asienta que las formas para potenciar el cambio que utilizan las OC se pueden dar en alguna de las etapas del ciclo de las políticas públicas pero es necesario contar con ciertos elementos (información, consulta, asociación, delegación, control y aprendizaje) que permitan analizar no sólo su participación sino su incidencia. Es necesario, reconocer que las organizaciones, en la actualidad, han buscado concentrar fuerzas o crear nuevas redes en torno a problemas que han dañado la estructura social para que el gobierno y sus instituciones, consideren la experiencia de sus integrantes y de los programas que ellas proporcionan a la población.

La evolución de las OC y su relación con el gobierno en México dan cuenta, de que a partir de lo expuesto por Canto, se ha presentado un desarrollo en torno a la participación ciudadana de las organizaciones en las políticas públicas. Además, la caracterización de las etapas de la política

pública presentada por Aguilar, permitirá realizar un análisis más amplio al hacer un cruce con el análisis del éxito de incidencia de las organizaciones a nivel democrático en el tema de la seguridad pública.

CAPÍTULO III

Las Organizaciones Civiles y la seguridad pública

En este capítulo se examinan, en primer lugar, los mecanismos institucionales de participación para las OC en las decisiones de gobierno; para llevar a cabo dicha meta, se revisaron las principales leyes y normas que establecen las bases de la seguridad pública en México y que establecen organismos de deliberación: p. ej. Ley General del Sistema nacional de Seguridad Pública y Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En segundo lugar, se describirá el desarrollo de las organizaciones que han participado del tema de la seguridad pública a través de una categorización hasta llegar a las que se especializan en el tema.

Al final, se analizan las acciones de las organizaciones propuestas para identificar su papel dentro del ciclo de las políticas creadas por el gobierno a partir de las manifestaciones sociales de 2004; se tomará en cuenta cuál es su objetivo, programas, logros y documentos que permitan caracterizar sus actividades en torno al problema de la seguridad pública, y determinar su impacto en las políticas creadas por el gobierno.

1. Marco normativo de la participación ciudadana en materia de seguridad pública

Una de las preguntas que guían la investigación surgió a partir de la duda sobre cuáles son los mecanismos establecidos en las normas mexicanas para la participación de la SC en materia de seguridad pública. La importancia de conocer el marco normativo para la participación ciudadana, permitirá contrastar las acciones de las OC y determinar si están

sometidas a los lineamientos de las instituciones o se encuentran fuera de ellos, es decir, si sus acciones son realizadas dentro de la legalidad o no.

En México, las obligaciones del Estado y de las entidades en relación a la aplicación de medidas coercitivas y de prevención sobre la seguridad pública se establecieron, a partir de la reforma de 1994, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Anterior a ésta, se hacía responsable de la persecución de los delitos al Ministerio Público y a la Policía Judicial. Posteriormente, la seguridad de los ciudadanos se estableció como una función del Estado y una responsabilidad compartida por los tres niveles de gobierno:

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.¹⁴⁵

La obligación de la seguridad pública incluye la coordinación de los niveles para conformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública el cual, a su vez, permitirá formular políticas tendientes a prevenir la comisión de delitos así como la participación de la comunidad en procesos de evaluación de dichas políticas así como de las instituciones encargadas.¹⁴⁶ Durante la reforma de 1994 además de crearse la ley que establecía las bases para la coordinación del sistema, se define la prevención del delito como medio para

¹⁴⁵ Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 15. Información en internet consultada el 25 de mayo de 2010, en <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

¹⁴⁶ Inciso C y D del Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, p. 16. Información en internet consultada el 25 de mayo de 2010, en <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

“salvaguardar la integridad y los derechos de las personas, así como para preservar las libertades, el orden y la paz pública.”¹⁴⁷

Un mecanismo que incluye la participación de la sociedad civil en las políticas de seguridad pública es el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (ANSJL); éste fue firmado por los tres poderes de gobierno y por autoridades federales y estatales, con el fin de fortalecer las instituciones de seguridad pública tras el reclamo hecho por una parte de la sociedad civil en 2008.

Cabe destacar que en la firma de dicho acuerdo, participaron tanto los Poderes de la Unión, secretarios de Estado, gobernadores y presidentes municipales de todas las entidades, así como organizaciones empresariales, civiles, sindicales, religiosas y medios de comunicación. Lo anterior en el marco de la XXIII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), en donde además, el Presidente Felipe Calderón aseguró que era fundamental que el "ya basta" expresado por la ciudadanía, se tradujera en acciones concretas para restituir la confianza en las autoridades y en las policías encargadas de cuidarlos.¹⁴⁸

Uno de los objetivos del ANSJL es sumar de manera fundamental a los ciudadanos, la sociedad civil y a sus organizaciones más representativas, incluyendo las sindicales, empresariales y religiosas, como parte de un proceso de construcción de una nueva institucionalidad. El papel de la sociedad civil es reconocido en actividades de supervisión y vigilancia del cumplimiento de los compromisos establecidos, a través del fortalecimiento del sistema de denuncias contra la corrupción y la mala actuación de los servidores públicos federales; esta actividad está

¹⁴⁷ Gabriela C. Pérez García, “La seguridad pública: mapa normativo y de actores”, en *Seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos*, CNDH, México, 2004, p. 57-58.

¹⁴⁸ Véase “Suscriben histórico Acuerdo por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad”, jueves, 21 de Agosto de 2008, Presidencia de la República, información consultada en internet el 17 de mayo de 2010, en <http://www.presidencia.gob.mx/prensa/?contenido=38071>

programada a través de mecanismos de observación ciudadana en la recepción y seguimiento de las denuncias.¹⁴⁹

Posteriormente a la firma del acuerdo, el 2 de enero de 2009, se creó la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública la cual, reglamentada en el artículo 21 de la Constitución, regula la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Pública y establece la distribución de competencias y bases de coordinación entre la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en dicha materia.

En esta Ley se determina la participación ciudadana de la comunidad y de instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública, a través de dos mecanismos:¹⁵⁰ el Consejo Nacional de Seguridad Pública y el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana.

El Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) es el primer mecanismo y tiene entre sus principales actividades ser una instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas. La intervención de las personas, instituciones o representantes de la sociedad civil (llámense OC o sector no gubernamental) será mediante invitación del Consejo con carácter honorífico y con el fin de exponer conocimientos y

¹⁴⁹ Numeral IX del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Igualdad: Fortalecer, con la participación de la sociedad civil, el sistema de denuncias contra la corrupción y la mala actuación de servidores públicos federales de seguridad y procuración de justicia. Las secretarías de Seguridad Pública, de la Función Pública, así como la Procuraduría General de la República, se comprometen a incluir mecanismos de observación ciudadana en la recepción e investigación de denuncias y procedimientos de sanción. Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Igualdad, información consultada en internet el 25 de mayo de 2010, en <http://www.guerrero.gob.mx/pics/art/articles/5938/file.ACUERDO.pdf>

¹⁵⁰ Numeral XII del Artículo 7 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Información consultada en Internet el 17 de mayo de 2010, en Diario Oficial de la Federación, 2 de enero de 2009, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

experiencias para el cumplimiento de los objetivos de la seguridad pública.¹⁵¹

Aunque la participación de la sociedad civil puede ser en cualquiera de las atribuciones mencionadas en el Artículo 14, existen dos numerales en los que se establece específicamente su forma de participación:

XIV. Promover el establecimiento de unidades de consulta y participación de la comunidad en las Instituciones de Seguridad Pública;

XVI. Establecer mecanismos eficaces para que la sociedad participe en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de Seguridad Pública.¹⁵²

El CNSP tiene entre sus principales atribuciones la promoción de la cultura de participación ciudadana de la siguiente manera:

II. Promover la cultura de la paz, la legalidad, el respeto a los derechos humanos, la participación ciudadana y una vida libre de violencia;

IX. Promover la participación ciudadana para el fortalecimiento del Sistema en los términos de esta Ley.¹⁵³

El segundo mecanismo se formaliza a través del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana; éste tiene entre sus lineamientos “proponer al CNSP lineamientos de prevención social del delito a través del diseño transversal de políticas de prevención, cuyas acciones tendrán el carácter de permanentes y estratégicas.”¹⁵⁴

¹⁵¹ Véase Artículo 12 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Diario Oficial de la Federación, 2 de enero de 2009, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

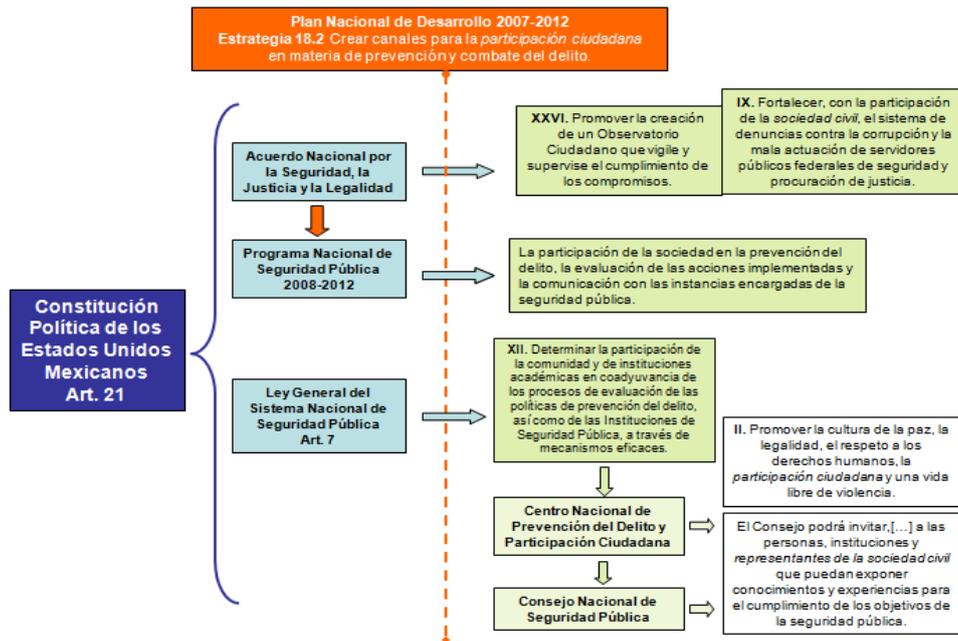
¹⁵² Artículo 14 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Diario Oficial de la Federación, 2 de enero de 2009, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

¹⁵³ Véase Artículo 20 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Diario Oficial de la Federación, 2 de enero de 2009, información en línea consultada el 18 de enero de 2009, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

¹⁵⁴ Artículo 20 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Diario Oficial de la Federación, 2 de enero de 2009, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

A pesar de que la Ley establece otros mecanismos para la inclusión de los ciudadanos,¹⁵⁵ éstos se implantan en carácter de invitación para emitir únicamente recomendaciones y no como parte de la estructura, sin especificar el valor de su opinión ante las reuniones de dichas instancias.

Gráfico 2. Normatividad y obligaciones en materia de seguridad pública y participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia a partir de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Igualdad, Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012, Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

Por otra parte, el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012 (PNSP) es uno de los resultados del ANS JL y establece objetivos, estrategias y líneas de acción que deberá seguir el Estado para el combate a

¹⁵⁵ Otras formas de participación se encuentran en el Capítulo VIII denominado “De los Consejos Locales e Instancias Regionales de Coordinación”; la ley establece que en los consejos locales de cada estado participarán los municipios en los términos de la legislación de cada entidad federativa y para el caso del Distrito Federal, participarán los titulares de los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales. Estos Consejos invitarán a cada sesión al menos a dos representantes de la sociedad civil o de la comunidad, de conformidad con los temas a tratar y su participación será de carácter honorífico. Véase Artículo 34 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Diario Oficial de la Federación, 2 de enero de 2009, información en internet consultada el 18 de enero de 2009, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

la delincuencia. Entre éstos se da prioridad a la participación de la sociedad en la prevención del delito, la evaluación de las acciones implementadas y la comunicación con las instancias encargadas de la seguridad pública.

El PNSP reconoce el trabajo que entre gobierno y sociedad se ha realizado para el diseño de políticas públicas y de mecanismos de seguimiento y evaluación; en su creación se reconocen las consideraciones tanto del CNSP, como de la ciudadanía. Asimismo, la Línea de acción 1.2.1 establece la búsqueda del fortalecimiento de las acciones de la sociedad civil en la prevención del delito y la cultura de la denuncia, a través de las instancias de participación ciudadana en los tres órdenes de gobierno para lograr un entorno escolar seguro.¹⁵⁶

Cabe mencionar que todos los programas y políticas creados por el gobierno federal, deben alinearse al Plan Nacional de Desarrollo y en específico al Eje 1 denominado “Estado de Derecho y seguridad”. En él se establece que deberán crearse canales para la participación ciudadana propiciando la formación de nuevos lazos de colaboración entre autoridades y sociedad civil en aras del diseño, planeación y supervisión de políticas integrales y medidas concretas en materia de seguridad y justicia.¹⁵⁷

Lo anterior muestra la existencia de normatividad que establece mecanismos para tomar en cuenta la opinión del sector social (denominado sociedad civil, participación ciudadana, representantes de la sociedad civil, etc.) en las instancias para deliberar o tomar decisiones en programas o

¹⁵⁶ Véase Marco de referencia del Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012, Secretaría de Seguridad Pública, México, 2008, p. 11. Información en internet consultada el 25 de mayo de 2010, en <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/414002>

¹⁵⁷ Véase Objetivo 18 y Estrategia 18.2 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Presidencia de la República, México, 2007, información en internet consultada el 20 de junio de 2010, en http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf

políticas; este es el caso de la creación de observatorios ciudadanos para la vigilancia de las acciones del Estado entorno a la seguridad pública.

Estos mecanismos de participación ciudadana incorporados al funcionamiento de la administración pública, reflejan la necesidad de consensuar con el exterior para favorecer la eficiencia y la eficacia de las políticas. Como ya lo mencionó Joaquim Brugué y Raquel Gallego, “la democratización de la administración mejorará la eficacia porque los *outputs* a alcanzar habrán sido consensuados con los actores afectados y/o interesados en ellos.”¹⁵⁸ Además, la participación de los ciudadanos, ya sea de manera individual o colectiva, en alguna de las etapas de las políticas públicas puede incidir en una mejor coordinación y reciprocidad para la resolución de los asuntos públicos.

2. La participación de las OC en la seguridad pública

Para contrastar las acciones de las OC con el marco normativo, antes se realizará una periodización para establecer cómo las asociaciones han ido abordando el tema de la seguridad pública hasta llegar a ser parte de un tema específico de atención prioritario. Posteriormente se presentarán los estudios de caso del objeto de estudio (OC) mediante un análisis de sus objetivos y sus acciones frente a las políticas de seguridad ciudadana.

El tema de la seguridad pública era un ámbito en el que no muchas organizaciones habían puesto su atención; en cuanto al combate de la delincuencia sólo podían intervenir instituciones coercitivas del Estado como son la policía o el ejército. Su ingreso a la atención del combate y prevención del fenómeno delictivo comenzó a partir de la cuarta

¹⁵⁸ Joaquim Brugué y Raquel Gallego, “¿Una administración pública democrática?”, en Joan Font, *Ciudadanos y decisiones públicas*, Editorial Ariel, Barcelona, 2007, p.50.

generación de las organizaciones.¹⁵⁹ Dicha etapa corresponde a la década de los ochenta y se caracterizaba por el tipo de actividades que realizaban las OC; éstas se encontraban encaminadas a la incidencia en los ámbitos económico, político y social, fomentando la participación ciudadana para el desarrollo sustentable y la consolidación de los derechos humanos.

Las OC en dicha generación buscaban el desarrollo de relaciones equilibradas entre distintos actores e instituciones, solicitando cambios estructurales en las leyes; esto trajo consigo la conformación de redes de organizaciones políticas, privadas, religiosas y otras OC, aumentando su complejidad y capacidad de influencia e incidencia, dadas las afinidades de intereses y objetivos. Asimismo, la complementariedad de recursos les dio oportunidad de alcanzar sus metas e impactar en el espacio público, pues, por lo regular, se integraban en localidades marginadas, formando alianzas con gobiernos estatales o municipales y otros actores.

Las organizaciones que comenzaron a interesarse por el tema de la seguridad pública se han identificado en tres grandes momentos. En el primero de ellos se encuentran las organizaciones que, tras la revolución feminista, intentaron defender a las mujeres de la violencia así como aquellas que peleaban por la defensa de los derechos humanos y de la mujer. La tarea de las organizaciones se encaminó a la atención de personas en estado de vulnerabilidad, entre las que se encontraban mujeres e indígenas, así como la atención de casos específicos de violación de derechos humanos por parte de las autoridades.

¹⁵⁹ Mazzotti construyó una clasificación de las OC por generaciones; la primera y segunda establecen el desarrollo de organizaciones de corte asistencialista. La tercera generación corresponde a las OC conocidas como desarrollistas pues buscaban fortalecer la participación política, la construcción de plataformas estratégicas y la consolidación de la participación de la sociedad civil; además, intentan satisfacer sus necesidades particulares promoviendo la mejoría en la calidad de vida de terceros. Véase Giovanna Mazzotti P. *Una perspectiva organizacional para el análisis de las redes de organizaciones civiles del desarrollo sustentable*, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa/ Universidad Veracruzana, México, 2008, pp. 224-228.

Este tipo de organizaciones se dedicó a difundir, promover e incidir en la vigencia y respeto de los derechos humanos a través de diversas acciones. De la misma forma, han estado relacionadas con la defensa de los derechos de la mujer a través de medios de comunicación y por medio de la vinculación con otras OC que tienen mayor especialidad. Pero la característica específica de éstas, fue la defensa de los derechos en casos clave en los procesos de democratización o de justicia del país.

La interlocución con organismos internacionales les permitió recibir, además, el reconocimiento a sus labores; en el caso del Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez” (PRODH), recibió el estatus “Consultivo” ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y el reconocimiento de Organización Acreditada ante la Organización de Estados Americanos.¹⁶⁰ El PRODH cuenta con tres ejes de trabajo que le han permitido adentrarse en el tema de la seguridad pública: Justicia Democrática, DESCAs y Promoción. En el primero de ellos se busca la reforma de los cuerpos de seguridad pública así como del sistema judicial, apeándose a los estándares internacionales.

Otras OC creadas en los años ochenta son la Academia Mexicana de Derechos Humanos y el Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vittoria, OP”, y, a pesar de que ya era reconocida su importancia en el desarrollo democrático de las instituciones, la Secretaría de Gobernación rechazaba su injerencia.¹⁶¹

¹⁶⁰ Cabe mencionar que el PRODH además ha realizado actividades con organismos como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y organismos del sistema internacional de protección (relatores, OACNUDH) así como organismos no gubernamentales como Amnistía Internacional, Washington Office on Latin America (WOLA), entre otras. En Página Web del Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez, A.C.”, información en internet consultada el día 2 de junio de 2010 en http://centroprodh.org.mx/centroprodh/index.php?option=com_content&view=article&id=14&Itemid=33&lang=es

¹⁶¹ Véase Triunfo Elizalde y Luis A. Boffil, “Colaboración con ONG, recomiendan *ombudsman* de 64 países”, en *La Jornada*, 30 de noviembre de 1997, México, información en internet

Posteriormente, el segundo momento de la participación de las OC en la seguridad pública se presenta durante los noventa; el tema se va posicionando en organizaciones que luchan por otros objetivos pero que, por su alta capacidad organizativa, lograron institucionalizar algún programa o actividad en torno a la seguridad de los ciudadanos. Algunas de las que realizaron esta adecuación de sus actividades tocaban temas como el mejoramiento urbano, la convivencia vecinal y el desarrollo democrático. Ejemplo de ellas son el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), Alianza Cívica, Convergencia de Organismos Civiles, Fundación Nuestro País o Movimiento Pro-Vecino.

En el caso del Movimiento Pro-Vecino, su visión de ser un “mecanismo eficaz y eficiente de organización, participación y representación vecinal [así como] ser un interlocutor, apoyo y complemento de las autoridades y como tal, participar en la toma de decisiones y en los esfuerzos por mejorar la calidad de vida de los vecinos”,¹⁶² les permitió realizar actividades en torno al medio ambiente, el desarrollo comunitario y la seguridad. Además, crearon redes con otras OC para intervenir en el espacio público, como fue la organización de la marcha denominada “Iluminemos México” en 2008, a través de su dirigente Laura Elena Herrejón, quien además, logro entrelazar las voces de otras entidades del país y de otros países.

Tabla 6. Programa de seguridad pública de Movimiento Pro-Vecino

**Programa integral para la reconstrucción del tejido social y la
prevención del delito en zonas urbanas**

El problema de la inseguridad en nuestro país se ha convertido en uno de

consultada el 2 de junio de 2010, en <http://www.jornada.unam.mx/1997/11/30/colaboracion.html>

¹⁶² Véase página web de la OC “Movimiento Pro Vecino”, información en línea consultada el 20 de junio de 2010, en <http://www.provecino.org.mx/quienes.htm>

los principales temas de la agenda nacional en los últimos años. La calidad de vida de los habitantes de las principales ciudades se ha visto afectada por el incremento en los índices de criminalidad. Una de las principales causas que genera esto es la difícil situación económica que vive nuestro país; sin embargo, nos parece que otra de las causas que crea este problema es el avanzado deterioro que el tejido social ha experimentado, muy particularmente en las zonas urbanas.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Movimiento Pro-Vecino.

La última etapa que se reconoció en el desarrollo de las OC que atienden el tema de la seguridad pública, es ubicado a partir del 2000; se recordarán las organizaciones que fueron creadas en Ciudad Juárez, Chihuahua, tras la ola de asesinatos de mujeres en la búsqueda de justicia atención a víctimas del delito.

Una característica de estas organizaciones es el origen de su creación al ser conformadas por las víctimas de delitos, familiares o personas cercanas a éstas. Esta particularidad les dio una identidad compartida facilitando la conformación de redes de apoyo y solidaridad para exigir al gobierno cambios o reformas en las instituciones policiales y en las leyes, particularmente, después de las marchas de 2004 y 2008

Tabla 7. Etapas de desarrollo de las OC con trabajo en Seguridad Pública

| Etapa | Tipo de temática | Ejemplos |
|-------|------------------|---|
| 1 | Derechos Humanos | Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez” (Prodh) Academia Mexicana de Derechos Humanos |

| | | |
|---|---|---|
| | | Centro de Derechos Humanos “Fray Francisco de Vittoria OP”. |
| 2 | Mejoramiento urbano Convivencia vecinal Desarrollo democrático | Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) Fundación Nuestro País Movimiento Pro-Vecino Alianza Cívica |
| 3 | Seguridad pública Prevención del delito Reestructuración de códigos y leyes | Nuestras Hijas de Regreso a Casa, A.C. Sistema de Observación para la Seguridad Ciudadana, A.C. (SOS) Democracia, Derechos Humanos y Seguridad, A.C. Asociación Mexicana para la Seguridad Ciudadana, A.C. Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI) |

Fuente: Elaboración propia, 2010.

En ésta última etapa, se crearon OC cuyo objetivo específico es la seguridad pública y la prevención del delito y además, el tema se posicionó como un problema público. Este hecho dio paso a la formación de un nuevo espacio público en torno al problema de la inseguridad dedicado anteriormente a las instituciones coercitivas del Estado mexicano.

A partir de entonces, las organizaciones han desarrollado actividades especializadas que van desde la concientización de los ciudadanos en sus comunidades para prevenir delitos hasta la realización de investigaciones sobre la genealogía del delito y sus posibles soluciones. El avance alcanzado en etapas anteriores permitió que algunas organizaciones comenzaran a buscar la interlocución con el gobierno al solicitar la atención del problema por medio de políticas públicas o leyes que fueran capaces de solucionarlo.

Un ejemplo de lo anterior fue la creación del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), integrado por cinco instituciones mexicanas: UNAM, ITESM, CCE, Fundación Este País y COPARMEX. ICESI se encaminó a realizar estudios para generar indicadores de

victimización, percepción de la inseguridad y de incidencia delictiva, creando el “Termómetro del delito”, reflejando los delitos cometidos con arma de fuego y los homicidios dolosos, según el Sistema Nacional de Seguridad Pública.¹⁶³ Este caso será retomado posteriormente.

2.1. Las OC en las manifestaciones de la sociedad civil

Tras la aparición de nuevos grupos del crimen organizado y el aumento del problema del secuestro y el narcotráfico, algunos actores de la sociedad civil se han organizado de diversas maneras para presionar al gobierno en sus obligaciones de mantener el orden social; muestra de ello fueron las tres manifestaciones llevadas a cabo en el Distrito Federal en 1997, 2004 y 2008.

La primera manifestación se realizó durante la administración de Ernesto Zedillo en 1997 y tuvo entre sus participantes a organizaciones empresariales, religiosas, intelectuales, legisladores, grupos de vecinos, locatarios de la Central de Abastos e integrantes de partidos políticos. En ella se observaron figuras públicas como Eduardo Bours, Antonio del Valle, Gerardo Fernández Noroña, *Superbarrio* Gómez, Carlos Fuentes, Porfirio Muñoz Ledo, Santiago Creel Miranda, María de los Ángeles Moreno, Armando Quintero, Lorenzo Meyer, Federico Reyes Heróles, *Super Sol Azteca*, y el entonces dirigente del PAN, Felipe Calderón.

De las OC participantes, sólo se puede hablar de la Unión de Padres de Familia y otros actores como la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y

¹⁶³ El fin de sus actividades es generar indicadores que permitan evaluar la efectividad de las políticas de seguridad en el corto, mediano y largo plazos. Véase página web del Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, ICESI, información en internet consultada el 20 de junio de 2010, en <http://www.icesi.org.mx/>

las Señoras de Polanco, quienes encabezaron la marcha.¹⁶⁴ El llamado fue al Presidente de la República de “asumir su responsabilidad” y poner un freno al “estado de emergencia” que se vivía en el Distrito Federal ante los altos índices delictivos; asimismo, se exigieron desde el endurecimiento de los castigos y una depuración de los cuerpos policíacos, hasta la pena de muerte para los individuos pertenecientes a la delincuencia organizada.

Posteriormente, en 2004 se realizó la marcha blanca organizada por organizaciones como México Unido Contra la Delincuencia (MUCD) y Movimiento Pro-Vecino, y nuevamente participaron víctimas del hampa así como militantes de partidos políticos, convencidos todos ellos, de la necesidad de participar en el reclamo hacia las autoridades.¹⁶⁵ En palabras de María Elena Morera, presidenta de MUCD:

Hay que ejercer presión social. Hay que unirnos sin que ello implique subirnos a un proyecto político. No queda más alternativa que la movilización y tomar medidas para cuidarnos [porque] lo que verdaderamente importa es que nuestros hijos estén seguros cuando salgan a las calles [por eso] la respuesta tiene que venir de los ciudadanos.¹⁶⁶

Esta vez, los asistentes aumentaron en cantidad pues se presentaron más organizaciones empresariales (Consejo Industrial de Tlalnepantla, Grupo

¹⁶⁴ Véase Daniela Pastrana y Raúl Llanos, “Clamor en el país contra la violencia”, en *La Jornada*, 30 de noviembre de 1997, México, información en internet consultada el 20 de junio de 2010, en <http://www.jornada.unam.mx/1997/11/30/marchas.html>

¹⁶⁵ En dicha marcha se pudieron observar cámaras empresariales, militantes panistas, grupos religiosos, empleados de compañías privadas, estudiantes de escuelas particulares, asociaciones civiles, organizaciones filantrópicas, familiares de las mujeres asesinadas en Chihuahua, vecinos de colonias populares, trabajadores electricistas, grupos de izquierda y ciudadanos; en Luis Hernández Navarro, “Las muchas marchas”, en *La Jornada*, México, 28 de junio de 2004, información en línea consultada el 08 de noviembre de 2009 (20:45 hrs.), en <http://www.jornada.unam.mx/2004/06/28/010a1pol.php?origen=index.html&fly=1>

¹⁶⁶ Véase Daniel Lizarraga, “Acusan descuido en seguridad: Alertan de crisis por secuestros”, *Reforma*, 29 de Mayo de 2004. Información en línea consultada el 08 de noviembre de 2010 en <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx?ValoresForma=505588-1066,Acusan+descuido+en+seguridad+Alertan+de+crisis+por+secuestros>

Bimbo, CCE, COPARMEX Y Telmex, entre otros) y OC que habían estado luchando en Cd. Juárez Chihuahua.

Las demandas de esta marcha fueron atendidas por el entonces secretario del Gobierno del Distrito Federal, Alejandro Encinas Rodríguez¹⁶⁷ y serían presentadas a los procuradores y secretarios de Estado en la reunión del Sistema Nacional de Seguridad Pública encabezada por el gobierno federal.¹⁶⁸ Por su parte, el Presidente Vicente Fox dijo, a través de uno de sus comunicados, que la presidencia recogería el reclamo ciudadano y las demandas expresadas por la sociedad civil y que se reuniría con el comité organizador de la marcha contra la delincuencia.

El 1º de julio del 2004, el Presidente Fox se reunió con 11 representantes de las 80 organizaciones que participaron en la marcha y que se autodenominaron “Rescatemos México”. Reconoció la legitimidad de la demanda ciudadana ante el problema nacional y recordó que ya había enviado al Congreso la iniciativa de Ley de Seguridad y Justicia Penal, la cual -dijo- “recoge los puntos fundamentales de las demandas de la sociedad civil.”¹⁶⁹ Anunció, además, diez medidas urgentes para combatir la inseguridad pública y la criminalidad y el compromiso de rendir cuentas del esfuerzo en un plazo de 60 días.

¹⁶⁷ Cabe mencionar que tras la marcha, Andrés Manuel López Obrador acusó de la intervención de “mano negra o blanca” por la supuesta manipulación de la derecha en la movilización. López Obrador comentó que la protesta había sido resultado de la manipulación de la derecha, el oportunismo del gobierno federal y el amarillismo de los medios de comunicación. En El Universal, “Marcha por la Inseguridad: cuatro años y siguen las mismas razones”, Zócalo de Saltillo, 30 de agosto de 2008, México, información en internet consultada el 20 de diciembre de 2010, en <http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/marcha-contr-la-inseguridad-cuatro-anos-y-siguen-las-mismas-razones>

¹⁶⁸ Véase Anexo “Las 10 demandas propuestas por “Rescatemos México” para esta marcha.

¹⁶⁹ José Antonio Román y Renato Dávalos, “Anuncia Fox 10 medidas contra la inseguridad”, en *La Jornada*, 02 de julio de 2004, México, información en internet consultada el 30 de agosto de 2010, en <http://www.jornada.unam.mx/2004/07/02/008n1pol.php?origen=index.html&fly=1>

Tabla 8. Las diez acciones urgentes de combate a la inseguridad

1. Reunión del Consejo Nacional de Seguridad para acordar nuevas y más contundentes acciones.
2. Modificación, incorporar la estructura.
3. Pedir a todos los titulares de las entidades federativas medidas contundentes que hagan frente a la inseguridad.
4. Reunión con la CONAGO, para acordar nuevas y eficaces medidas de coordinación.
5. Transparencia. Publicación de los registros. Altas y bajas de los 10 mil policías.
6. Presupuesto a todas las actividades de seguridad.
7. Tiempos del Estado para campañas que promuevan una cultura de legalidad.
8. Una política de calidad total de denuncias.
9. Operación de un sistema de atención a víctimas.
10. PGR y SSP seguirán un proceso permanente de depuración.

Fuente: José Antonio Román y Renato Dávalos, *La Jornada*, 2004.

Durante la reunión de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y ante la reunión posterior con los procuradores generales de justicia de los estados,¹⁷⁰ la respuesta del gobierno fue la conformación de la Comisión de Seguimiento que evaluaría los avances en el cumplimiento de los compromisos¹⁷¹ pactados entre los organizadores y el Jefe del Ejecutivo Federal con motivo de la marcha ciudadana.¹⁷²

¹⁷⁰ Véase el discurso “*Primera intervención del Presidente Fox durante la XV Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública*”, información en línea consultada el 20 de junio de 2010, en <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/discursos/?contenido=8619>

¹⁷¹ Dichos compromisos quedaron plasmados en el documento denominado “Rescatemos México” en el que se exigían a los tres poderes tanto federales como estatales llevar a cabo reformas legales en 10 puntos y entre los que se incluían la participación de la participación ciudadana en la rendición de cuentas y la participación a la sociedad civil en el diseño, implementación y supervisión de medidas tendientes a la supervisión de medidas tendientes a la disminución de lícitos, entre otra. Véase *Rescatemos México*, Ya Basta de Inseguridad, A.C., información en internet consultada el 20 de junio de 2010, en http://www.yabastadeinseguridad.org.mx/rescatemos_mexico.pdf

¹⁷² Véase el comunicado de Carmen Cobos González, *Sesiona Comisión de Seguimiento de los 10 Puntos para el Combate a la Delincuencia*, Presidencia de la República, 13 de julio de 2004,

En 2008, la manifestación se repitió y para su organización se creó el movimiento denominado “Iluminemos México” nuevamente integrado por OC como MUCD y Movimiento Pro-Vecino. La participación de diversos sectores sociales fue bajo la exigencia, tanto al gobierno del Distrito Federal como al federal, de cese a la violencia y la inseguridad en el país bajo el lema “sí no pueden, renuncien.”¹⁷³ Además de los reclamos de inconformidad de los ciudadanos hacia el actuar de la policía, de nueva cuenta se puso en duda la eficiencia de los encargados de estas instituciones responsables de la seguridad de los ciudadanos.

Algunas de las OC que participaron en la organización de la marcha fueron creadas por afectados de hechos delincuenciales y han destacado en el espacio público a través de los medios de comunicación al realizar acciones de presión para acelerar el proceso de investigación de las autoridades; entre ellos encontramos a María Elena Morera,¹⁷⁴ el empresario Alejandro Martí y la señora Isabel Miranda de Wallace.¹⁷⁵ Las experiencias directas del hampa sobre estos actores, han servido para presionar al gobierno sobre la solución de sus denuncias y para tratar de

México, información en internet consultada el 20 de junio de 2010, en <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/comunicados/?contenido=8610>

¹⁷³ En la última expresión de la sociedad civil participaron el *Ombudsman* capitalino, Emilio Álvarez Icaza, así como el presidente del Consejo Ciudadano para la Seguridad y la Justicia Penal, el abogado José Antonio Ortega, quien asistió a la marcha de 2004. Cabe mencionar que uno de los logros de la última marcha fue el efecto multiplicador de dicho reclamo en otros estados del país como Morelos, Puebla o Zacatecas; en Nayeli Gutiérrez Aceveo, “Los diez momentos destacados de Iluminemos México”, en *El Universal*, México, 01 de septiembre de 2008, información en internet consultada el 15 de noviembre de 2009, en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/534476.html>

¹⁷⁴ María Elena Morera comenzó su participación en la OC “México Unido Contra la Delincuencia” después de que su esposo fuera secuestrado; cabe mencionar que dicha organización fue creada por otra víctima de la delincuencia, la Sra. Josefina Ricaño, tras el secuestro y asesinato de su hijo Raúl.

¹⁷⁵ Ambos fueron víctimas de la delincuencia organizada al ser secuestrados y asesinados sus respectivos hijos. En el caso de la señora Isabel Miranda de Wallace, la presión surgió tras ser ella la investigadora que aportó las pruebas para el caso y la localización de los presuntos responsables.

influir en la toma de decisiones en torno a la problemática de la seguridad pública, a través de sus respectivas organizaciones.

La movilización contra la inseguridad reunió entre 80 y 200 mil personas aproximadamente,¹⁷⁶ cargaron mantas y cartelones a lo largo de su caminata del Ángel de la Independencia al Zócalo bajo los reclamos:

Apruebo las acciones de Calderón y Ebrard, pero les exijo erradicar el secuestro, ¡Ya basta, pónganse a trabajar! ¡Queremos paz!, Pena de muerte a secuestradores y narcos, Autoridades tibias y coludidas, Convivencia sin violencia, No a la delincuencia, Queremos salir a jugar a la calle sin problema y que nuestros padres regresen a casa, ¡México quiere paz!, Si no pueden ¡renuncien!¹⁷⁷

El pliego petitorio de los organizadores fue entregado un día después de la marcha al Presidente de la República y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. Este contenía propuestas dirigidas a ambas autoridades y destacaba la necesidad de unificación de las policías estatales y municipales bajo un solo mando, la profesionalización de los cuerpos policíacos y la remoción del cargo a los mandos que no dieran resultados.

El representante del Ejecutivo Federal recibió a los organizadores en la residencia oficial de Los Pinos y estuvieron presentes los secretarios de Gobernación, Juan Camilo Mouriño; de Seguridad Pública Federal, Genaro García Luna, y el titular de la Procuraduría General de la República (PGR), Eduardo Medina Mora. Como resultado de la reunión Felipe Calderón acordó concretar, en un plazo de un mes, la creación de un Instituto Ciudadano para la Prevención Social del Delito y Seguridad Pública con el objetivo de evaluar las acciones del gobierno federal contra la

¹⁷⁶ Nayeli Gutiérrez Aceveo, “Los diez momentos destacados de Iluminemos México”, en *El Universal*, México, 01 de septiembre de 2008, información en internet consultada el 15 de noviembre de 2009, en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/534476.html>

¹⁷⁷ Nayeli Gutiérrez Aceveo, “Los diez momentos destacados de Iluminemos México”, en *El Universal*, México, 01 de septiembre de 2008, información en internet consultada el 15 de noviembre de 2009, en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/534476.html>

delincuencia.¹⁷⁸ Éste sería el primer acercamiento con el gobierno para colocar el tema de la seguridad pública en la agenda de gobierno tanto federal como en el Distrito Federal.¹⁷⁹

La presidenta de MUCD, María Elena Morera, explicó que poco a poco se han ido “creando métodos de evaluación para las autoridades encargadas de la seguridad pública además de difundir programas de cultura de la legalidad, de atención a víctimas y prevención del delito, como se establecen en el acuerdo del Consejo Nacional de Seguridad Pública”¹⁸⁰ que se había pactado recientemente. Asimismo, dijo que se habían firmado 74 puntos o acuerdos con el gobierno y exhortó a los mexicanos a denunciar cualquier irregularidad que les afecte directa o indirectamente, sugiriendo hacerlo de manera anónima con el apoyo del MUCD.

¹⁷⁸ La iniciativa que expedía la Ley del Instituto Nacional de Seguridad Pública fue analizada por las Comisiones Unidas de Justicia y de Seguridad Pública; el dictamen fue presentado a la Asamblea de la LIX Legislatura, desechándola por carecer de materia pues toda vez que, el 2 de enero del 2009 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, que a su vez, diseña el Sistema Nacional de Seguridad Pública, el cual integra el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana que tiene por atribuciones, las mismas que la instancia sujeta a aprobación. En “De las comisiones unidas de justicia, y de seguridad pública, con puntos de acuerdo por los que se desecha la iniciativa que expide la ley del instituto nacional de prevención del delito; y reforma y adiciona diversas disposiciones de la ley general que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública”, *Secretaría de Gobernación*, México, información en internet consultada el 17 de enero de 2011, en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2009/04/asun_2573038_20090430_1241624046.pdf

¹⁷⁹ Véase Erika Hernández, “‘Nos toca cumplir’, responde Calderón”, en *Grupo Reforma Servicio Informativo*. México, 01 de septiembre de 2008, información en internet consultada el 15 de mayo de 2010, en <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>

¹⁸⁰ Gilberto Hernández, “Lucha contra la inseguridad apenas comienza.- MUCD”, en *Hoy Tamaulipas*, 02 de septiembre de 2008, información en internet consultada el 15 de agosto de 2010, en http://www.hoytamaulipas.net/?PHPSESSID=qqlazydh&v1=notas&v2=49721&tit=Lucha_cont-ra_la_inseguridad_apenas_empieza.-_MUCD

3. Análisis sobre las OC que atienden el tema de la seguridad pública

Selección de casos

En México las OC han sido tema de estudio en diferentes universidades y centros especializados en el tema. Las mismas organizaciones han encontrado en el quehacer de la sociedad civil espacios para desarrollar investigaciones sobre los diversos temas que son atendidos por ellas y que corresponden al espacio público: medio ambiente, derechos humanos, catástrofes naturales, desarrollo social, equidad de género, observación electoral, democracia, etc.

En el país existen algunas instancias que cuentan con bases de datos de OC y que han tratado de clasificar a las organizaciones por temas o actividades realizadas. Ejemplo de ellas son el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI), el Centro de Documentación e Información sobre Organizaciones Civiles (CEDIOC) y el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL).

Tabla 9. Clasificación por campo de acción de OC/ CEMEFI

- Arte, Cultura, Recreación y Deportes
- Educación e Investigación
- Salud
- Asistencia Social
- Medio Ambiente
- Desarrollo Social
- Derechos Humanos
- Intermediarios Filantrópicos y Promoción Voluntariado

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del CEMEFI, 2010.

Sin embargo, ninguna de las anteriores ha integrado en su clasificación la categoría “seguridad pública” a pesar de existir asociaciones que ya se especializan en el tema.

Tabla 10. Clasificación por campo de acción de OC/ INDESOL

- Asistencia Social, conforme a lo establecido en la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud.
- Apoyo a la alimentación popular.
- Cívicas, enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público.
- Asistencia jurídica.
- Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.
- Promoción de la equidad de género.
- Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con capacidades diferentes.
- Cooperación para el desarrollo comunitario.
- Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos.
- Promoción del deporte.
- Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias.
- Apoyo para el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección al ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario, de las zonas urbanas y rurales.
- Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico.
- Fomento de acciones para mejorar la economía popular.
- Participación en acciones de protección civil.
- Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realicen actividades objeto de fomento para la Ley.
- Las que determinen otras leyes.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del INDESOL, 2010.

Para hacer una selección de las OC que atienden el tema de la seguridad pública, se revisaron las bases de datos antes mencionadas sin obtener un resultado satisfactorio. La consulta fue a través del nombre o palabra clave para poder establecer organizaciones que en su acrónimo diera cuenta de la atención del tema.¹⁸¹ Sin embargo, las opciones se

¹⁸¹ En el caso del buscador del CEMEFI, se localizaron únicamente dos organizaciones, de las cuales, no se localizó el objetivo o meta principal. Para el caso del Registro Federal de las OSC de INDESOL, se localizaron cuatro organizaciones que en su nombre mencionan trabajar el tema de la seguridad pública. Sin embargo, ninguna de ellas era loable para realizar los estudios de caso por ser OC de carácter local o estatal y limitarse al tratamiento de las víctimas.

redujeron a tomar a las organizaciones que se encontraban presentes en los medios de comunicación en el período comprendido entre 2000 y 2009.

El tema de la seguridad pública fue abierto a la esfera pública a través de las manifestaciones organizadas por algunas OC y a las que se han unido otros sectores sociales. Con esto, las organizaciones se han colocado en la opinión pública además de especializar sus actividades alrededor del tema invitando al debate con instancias de gobierno. Prueba de ello son *México Unido Contra la Delincuencia*, el *Sistema de Observación para la Seguridad Ciudadana* y el *Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad*.

Estas organizaciones se encuentran presentes en el espacio público y realizan acciones en torno a la seguridad pública, ya sea atendiendo a la población víctima del delito o buscando la prevención del delito a través de múltiples actividades que van desde pláticas hasta la reforma de las leyes punitivas. Asimismo, dichas OC buscan incidir en las políticas creadas en torno a la seguridad pública y han participado en las marchas contra la inseguridad de 2004 o 2008. Sin embargo, para ser reconocidas por las instancias de gobierno y mantener diálogo con ellas, se han constituido legalmente manteniendo un estatus institucional que les brinde certeza y legitimidad.

A. México Unido Contra la Delincuencia (MUCD)

La organización denominada México Unido Contra la Delincuencia A. C. (MUCD) nace en 1997 tras la convocatoria de la Sra. Josefina Ricaño, después de ser víctima del crimen organizado. El objetivo de la convocatoria para conformar la OC era buscar la forma de organizar esfuerzos para no permanecer pasivos ante la creciente inseguridad del país; su misión es “unir a la sociedad y ser un vínculo de ésta con las autoridades para sumar esfuerzos a favor de la seguridad, la legalidad y la justicia.”¹⁸²

El MUCD es una organización que busca que la sociedad pueda vivir con seguridad y tranquilidad en un marco en el que prevalezca el estado de derecho apostando al compromiso de los ciudadanos para exigir a las autoridades el cumplimiento de la ley. Asimismo, se busca que autoridades e instituciones sean profesionales, honestas y efectivas en torno a la seguridad ciudadana y la aplicación de la justicia.

Objetivos

Los objetivos que el MUCD se traza para la realización de sus actividades, se encaminan en cinco direcciones:

1. Atender y orientar a víctimas del delito y sus familias.
2. Impulsar el desarrollo e instrumentación de proyectos de prevención del delito y promoción de la cultura de la legalidad.
3. Evaluar y exigir la acción de autoridades en materia de seguridad y justicia, así como colaborar con éstas.
4. Lograr la transparencia y rendición de cuentas de las autoridades.

¹⁸² Véase “Quiénes somos”, México Unido Contra la Delincuencia, México, 2010, información en internet consultada el 21 de junio de 2010, en <http://mucd.org.mx/acerca-de/quienes-somos>

5. Consolidarse como la voz de la ciudadanía en materia de seguridad, legalidad y justicia.

El primero de los objetivos se encamina hacia la atención de las personas que han sido víctimas de la delincuencia, a través de cuatro áreas: orientación a víctimas, atención a víctimas, asesoría para realizar una denuncia, ministerios públicos en el D.F. y difusión de los derechos de las víctimas.

El segundo de los objetivos busca desarrollar e instrumentar programas de prevención del delito a través de pláticas de medidas de seguridad, prevención del delito en la vida cotidiana y consumo de sustancias ilegales. Cabe mencionar que las recomendaciones aportadas por la organización, se hacen para la seguridad del ciudadano, es decir, para evitar la comisión de delitos en la calle, en los bancos, en el auto, etc., pero no hay un programa de prevención desde su origen.

Los siguientes objetivos buscan evaluar el ejercicio de la autoridad así como exigir la transparencia y rendición de cuentas. Para su cumplimiento, una de las actividades que realizan es la suma de las inconformidades de los ciudadanos ante el actuar de las instituciones coercitivas y de justicia. Este es un mecanismo de participación ciudadana que funciona al presentar públicamente las demandas a las autoridades.

Programas

Los programas institucionales o permanentes están estructurados para responder a los objetivos de la organización y son tres: Cultura de la legalidad, Exigencia y vinculación con las autoridades, y, Atención y orientación a víctimas.

1. Cultura de la Legalidad. Es entendida como “la creencia compartida de que cada persona tiene la responsabilidad individual de apoyar y fortalecer el estado de Derecho porque este ofrece los mejores medios para asegurar sus derechos y alcanzar sus objetivos.”¹⁸³ Este programa busca promover la cultura de la legalidad a través de la formación de líderes sociales que puedan impulsarla y reproducirla.
 - Las acciones que se han planteado realizar son alianzas con otras instituciones para generar nuevas iniciativas así como una coordinación con los sectores empresarial, educativo y policial.
2. Exigencia y Vinculación con Autoridades. Este programa tiene como objetivo pedir a las autoridades el cumplimiento de las acciones para prevenir y castigar a la delincuencia vinculando a la sociedad civil con las autoridades encargadas de la prevención del delito, procuración de justicia, administración de justicia y readaptación social. El programa plantea las siguientes acciones:
 - Exigir a las autoridades correspondientes dar seguimiento a casos específicos.
 - Llevar a cabo evaluaciones en materia de seguridad
3. Atención y Orientación a Víctimas. Su objetivo es atender y orientar a las víctimas del delito, vincularlas con las autoridades correspondientes y proporcionar apoyo psicológico inmediato. Sus principales acciones son:
 - Vincular a la víctima con la autoridad competente.

¹⁸³ Véase “Programas”, México Unido Contra la Delincuencia, México, 2010, información en línea consultada el día 21 de junio de 2010, <http://mucd.org.mx/acerca-de/quienes-somos/Programas/356>

- Ofrecer conferencias en seguridad y prevención del delito, así como vincular a las autoridades competentes para dar seguimiento a la denuncia.
- Ofrecer ayuda psicológica a las víctimas y familiares
- Dar seguimiento a la denuncia y ofrecer apoyo psicológico a las víctimas y/o sus familiares de los delitos de: secuestro, extorsión, homicidio, violación, y narcomenudeo.

Como se puede observar, el segundo programa busca incurrir directamente en el quehacer del gobierno a través de acciones de contraloría y evaluación de sus acciones en materia de seguridad. Además, los programas restantes buscan incidir, por un lado en la cultura y por el otro, en la atención del problema una vez sucedido la agresión.

Iniciativas de la OC

Las peticiones que han hecho los ciudadanos a través de MUCD son sistematizadas a través de una propuesta integral en la que se exige que las acciones que ellos demandan, “sean adoptadas los Gobiernos de los Estados y deriven en estrategias específicas de combate a la corrupción y la impunidad.” Además, se solicita que éstas sean evaluadas a través de indicadores de resultados en tiempos establecidos. Las demandas son presentadas con sus respectivas soluciones:¹⁸⁴

¹⁸⁴ “Demandas Prioritarias de México Unido Contra la Delincuencia, A.C.”, México Unido Contra la Delincuencia, México, 2010, información en línea consultada el día 21 de junio de 2010, en <http://mucd.org.mx/assets/files/pdf/exigencia/diezdemandas.pdf>

Tabla 11. Demandas Prioritarias de México Unido Contra la Delincuencia, A.C.

| Demanda ciudadana | Solución propuesta |
|--|--|
| <i>“Quiero programas integrales para prevenir delitos”</i> | 1. Desarrollar y aplicar una política en materia de prevención del delito, en la que se involucre a todas las instituciones que directa o indirectamente puedan reducir, con su actuación, los índices criminales. |
| <i>“Quiero tener autoridades de seguridad y justicia más preparadas y poder sentir orgullo de nuestra policía”</i> | 2. Estandarizar los procesos de reclutamiento, selección, capacitación y profesionalización, así como presentar una iniciativa para que se apruebe una Ley de Servicio de Carrera para servidores públicos relacionados con la seguridad y la justicia, que les garantice un salario digno, posibilidad de crecimiento institucional y promueva la profesionalización. |
| <i>“Quiero que el Ministerio Público sea eficiente y honesto”</i> | 3. Realizar una profunda transformación a la Procuraduría General de Justicia del Estado, para superar la ineficiencia, deshonestidad e impunidad. Facilitar la presentación y seguimiento de denuncias o querellas, y modernizar los sistemas auxiliares de la investigación criminal. |
| <i>“Quiero que podamos solucionar nuestros conflictos sin tener que llegar a procesos penales”</i> | 4. Promover modificaciones legislativas para establecer mecanismos alternativos de solución de conflictos y despresurizar el sistema judicial. |
| <i>“Quiero que los juicios sean imparciales, cortos y justos”</i> | 5. Promover modificaciones legislativas y administrativas, diseñadas junto con el sector social y académico, a fin de garantizar imparcialidad, brevedad y certeza en el proceso penal, y modernizar la justicia de menores. |
| <i>“Quiero que los presos sean realmente reintegrados a la sociedad”</i> | 6. Reestructurar el sistema de readaptación social para garantizar el respeto a los derechos humanos de los reclusos, establecer programas de primo delincuentes, hacer obligatorio el trabajo y establecer sistemas serios de reinserción social. |
| <i>“Quiero leyes que garanticen el combate a la delincuencia”</i> | 7. Crear nuevas leyes que garanticen el combate a la delincuencia, así como revisar y actualizar las ya existentes, para fortalecer el Estado de Derecho, la Cultura de la Legalidad, la Prevención del Delito, y todas aquellas que permitan realizar acciones que disminuyan los índices delictivos. |
| <i>“Quiero conocer los datos verdaderos sobre inseguridad”</i> | 8. Hacer obligatoria la publicación del método para la formulación de estadísticas delictivas e indicadores de avance, y la difusión periódica de los mismos; así como crear un mapa delictivo que permita generar directrices a los órganos públicos para realizar acciones de prevención. |
| <i>“Quiero ser escuchado por las autoridades de seguridad y justicia”</i> | 9. Crear mecanismos permanentes para la interlocución de la sociedad civil con las autoridades, a fin de consensar las políticas públicas en materia de seguridad y de justicia. |
| <i>“Quiero que los recursos de seguridad y justicia sean utilizados de manera responsable y transparente”</i> | 10. Desarrollar mecanismos a través de los cuales los recursos destinados a la seguridad y justicia sean utilizados de manera eficiente, con impacto en proyectos y acciones que incidan en combatir la delincuencia, que la información sea presentada de manera oportuna y transparente a la sociedad. |

Fuente: Elaboración propia a partir de información del MUCD, 2010.

Las propuestas hechas por MUCD tienen el soporte en las demandas ciudadanas, las cuales reflejan una necesidad de crear nuevas leyes que mejoren la seguridad pública en áreas como la prevención del delito, el combate a la delincuencia y el mejoramiento del trabajo de los servidores

públicos. También se encuentran peticiones de modificación a leyes que ya están vigentes pero que son percibidas como inoperantes o con vacíos legales; así, se solicitan modificaciones al sistema judicial, a los procesos penales y a las instituciones como la PGJ. Se hace también un señalamiento a creación de mecanismos de interlocución para la participación del sector social o sociedad civil en la creación de políticas públicas y estadísticas delictivas que sirvan para el funcionamiento de los órganos públicos.

Acuerdos y seguimiento de propuestas

De acuerdo con el MUCD, las acciones que han realizado permitieron no sólo la posibilidad de dialogar con el gobierno e intervenir en acuerdos sino además han colaborado con dependencias de la APF para aplicar sus conocimientos especializados en el tema de la seguridad pública:

- Planteamiento de 15 de los 74 puntos del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad.
- Evaluación del cumplimiento del Acuerdo Nacional por la Seguridad la Justicia y la Legalidad.
- Convenio con los partidos políticos y sus candidatos a diputados compromisos en materia de seguridad.
- Evaluación en materia de seguridad y justicia a los siguientes gobiernos:
 - a) Distrito Federal
 - b) Tamaulipas
 - c) Jalisco
 - d) Estado de México
 - e) Gobierno Federal

- Convocatoria para la creación del Observatorio Nacional Ciudadano de la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (Se invitó a organizaciones civiles, académicas, empresariales y sindicales).
- Realización de encuestas trimestrales de Percepción Ciudadana sobre la Seguridad en México, en alianza con Consulta Mitofsky.
- Convenio con la SEP para colaborar en programas de formación ciudadana, participando con 20 entidades federativas, con 638 mil alumnos de primero de secundaria.
- Convenio de colaboración con la SSPF para capacitar a la policía en cultura de la legalidad, con proyección a tres años para capacitar a 30 mil miembros de los diferentes niveles.
- Impartición del video taller “Tu voz Hace la Diferencia” en alianza con fundación Nemi en el 2008, capacitando en prevención de adicciones a un millón 415 mil estudiantes de secundaria y 90 mil maestros en 19 estados.
- Atención directa a más de 2 mil 500 víctimas de secuestro, extorsión, homicidio y narcomenudeo; asesoría por teléfono e internet a más de 7 mil 500 en los últimos 5 años.
- Impartición de alrededor de 100 conferencias sobre prevención del delito en el último año beneficiando a más de 20 mil personas.¹⁸⁵

Un logro de la organización fue la firma de los estatutos del Observatorio Ciudadano de la Justicia, creado mediante la sinergia de organismos como la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), Rotarios de México, la Asociación Industrial y

¹⁸⁵ Véase “Logros”, México Unido Contra la Delincuencia, México, 2010, información en línea consultada el día 21 de junio de 2010, en <http://mucd.org.mx/acerca-de/quienes-somos/logros>

Empresarial de Tlalnepantla, Movimiento Pro-Vecino, Iluminemos México, y Tendiendo Puentes, entre otros.¹⁸⁶

Los acuerdos realizados por la organización se han pactado con actores como los partidos políticos, la Presidencia de la República o instituciones como la SSPF y la SEP; esto nos da pie para decir que la OC ha encontrado interlocutores para presentar propuestas, tanto en la misma sociedad civil como en instancias de gobierno para buscar influir en alguna etapa del proceso de políticas públicas.

B. Sistema de Observación para la Seguridad Ciudadana (SOS)

La OC denominada Sistema de Observación para la Seguridad Ciudadana (SOS) fue creada en noviembre de 2008 poco después de la marcha contra la inseguridad organizada por otras organizaciones entre ellas MUCD. El fundador es el empresario Alejandro Martí quién tras el secuestro y asesinato de su hijo, convocó a un grupo de organizaciones y de ciudadanos para promover un sistema sólido de justicia y legalidad, libre de corrupción y sin impunidad.¹⁸⁷

¹⁸⁶ Véase John M. Ackerman, “Procuración de justicia y vigilancia ciudadana”, *La Jornada*, México, 31 de mayo de 2010, información en internet consultada en

<http://www.jornada.unam.mx/2010/05/31/index.php?section=opinion&article=023a2pol>

¹⁸⁷ El empresario Alejandro Martí, participó en el evento en el que se presentó el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Legalidad y la Justicia, y solicitó al Presidente, gobernadores, legisladores y al Poder Judicial de la Federación que si “la vara es muy alta” para atender la inseguridad en México, “si no pueden, renuncien, pero que no sigan ocupando las oficinas de gobierno, no sigan recibiendo un sueldo por no hacer nada. Eso también es corrupción”. Esto durante la XXIII sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), y en la que participaron los representantes de los tres poderes de la Unión, los 31 gobernadores, el jefe de Gobierno del Distrito Federal y dirigentes de organizaciones civiles. Véase Claudia Herrera, Fabiola Martínez y Gustavo Castillo, “Si no pueden con la inseguridad, renuncien, pide Alejandro Martí”, en *La Jornada*, 22 de agosto de 2008, información en internet consultada el 22 de mayo de 2010, en <http://www.jornada.unam.mx/2008/08/22/index.php?section=politica&article=009n1pol>

Esta organización de reciente creación, apuesta por la participación e involucramiento de los ciudadanos en las decisiones tomadas por las autoridades, ya sea de manera individual o de manera colectiva, a través de las organizaciones sociales. El apoyo a las OC es una actividad determinada para fortalecer sus propuestas y soluciones en aras de mejorar la seguridad pública creando un efecto positivo y multiplicador.

Asimismo, parte de las actividades de la organización son observar y medir los resultados de los compromisos que se puedan concretar con el gobierno, exigiendo el cumplimiento de los que no han sido llevados a cabo; el ejercicio de contraloría ciudadana es una de las demandas que la OC planteó en las manifestaciones del 2008.

Iniciativas de la OC

Las demandas planteadas en el pliego petitorio del movimiento Iluminemos México, incluían la necesidad de promover la cultura de la legalidad; esta meta es retomada por la organización sumada a otras tres iniciativas:¹⁸⁸

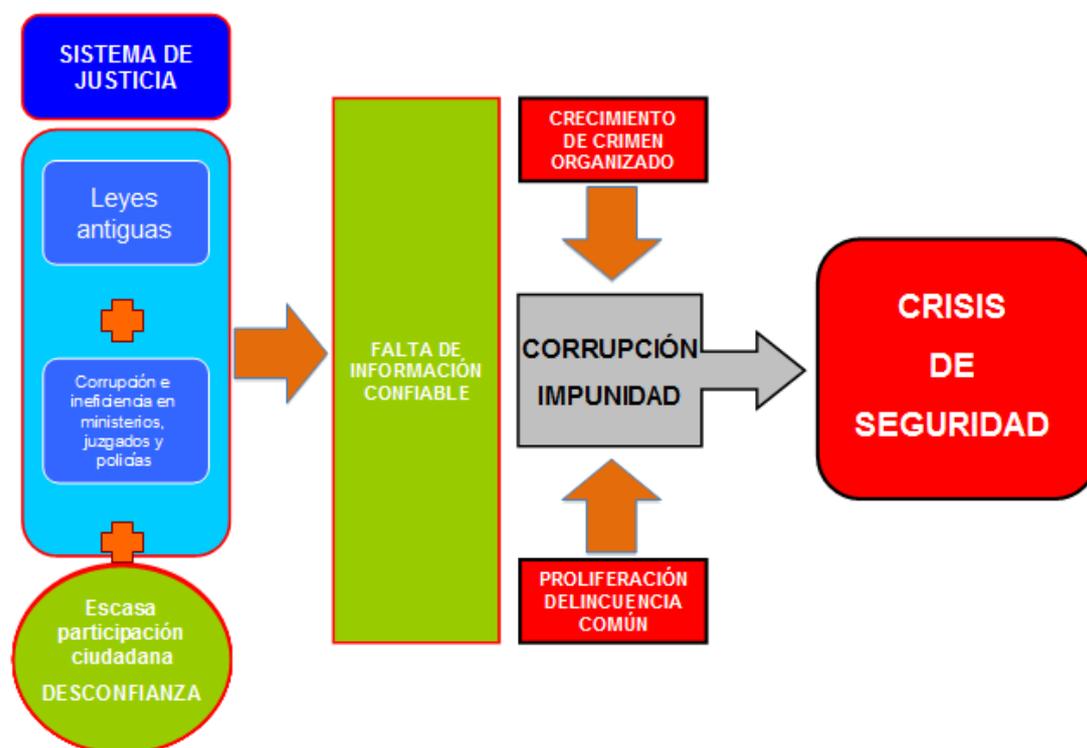
1. Leyes modernas que se apliquen a todos los mexicanos.
2. Un sistema judicial transparente que garantice el cumplimiento de la ley.
3. Policías honestos que cuiden a los ciudadanos.
4. Un México que viva y promueva la cultura de la legalidad y los derechos humanos.¹⁸⁹

¹⁸⁸ Véase Alfredo Méndez, Presenta Alejandro Martí la ONG Sistema de Observación para la Seguridad Ciudadana, *La Jornada*, 26 de noviembre de 2008, información en línea consultada el 25 de mayo de 2010, en <http://www.jornada.unam.mx/2008/11/26/index.php?section=politica&article=025n1pol>

¹⁸⁹ Véase “Presentación del Sistema de Observación para la seguridad Ciudadana, SOS”, información en internet consultada el 30 de marzo de 2010, en <http://201.158.33.230/coparmex/uploads/SOS.htm>

De acuerdo con el análisis de la situación de la seguridad en México, realizado por SOS, la crisis se agrava por varias situaciones: el sistema de justicia cuenta con leyes antiguas, la participación ciudadana es escasa y hay falta de información confiable. Sumado a lo anterior, existe un crecimiento del crimen organizado, proliferación de la delincuencia común y corrupción e impunidad, la cual tiene origen en las instituciones encargadas de la ejecución de las sanciones.

Gráfico 3. Situación actual de la seguridad en México-SOS



Fuente: Elaboración a partir de la Presentación de la Campaña de Afiliación Ciudadana 2009-2021, SOS, 2009.

La solución para mejorar la situación de la seguridad en el país, tiene tres componentes: sumar, saber observar y saber exigir. El primer componente, sumar, es conjuntar el esfuerzo de millones de ciudadanos para respetar la ley y fomentar la cultura de la legalidad, es decir, unir a los ciudadanos para exigir resultados a las autoridades.

El segundo componente se divide en 4 subcomponentes:

- a) que los ciudadanos se comprometan a ser observadores de la seguridad;
- b) conformar en los 32 estados de la República un Observatorio Ciudadano integrado por ciudadanos y líderes de la sociedad;
- c) apoyar a las organizaciones sociales existentes (llámese OC) para el desarrollo de propuestas y soluciones del problema de la seguridad pública, y;
- d) ofrecer a la sociedad en general, mecanismos de participación y colaboración en la construcción de grandes comunidades seguras.

El tercer componente es saber exigir a las autoridades sobre el cumplimiento de sus obligaciones y compromisos, colaborando por un lado, a la implementación del Observatorio para la Seguridad Ciudadana y, exigiendo por el otro, que la agenda de seguridad tenga un lugar prioritario, un seguimiento eficiente y presupuestos crecientes. Asimismo, este componente incluye asegurar el seguimiento de las aprehensiones en materia de secuestros para eliminar la impunidad.¹⁹⁰

Acuerdos y seguimiento de propuestas

Tras la creación de SOS, la organización ha dialogado con diferentes actores sociales o políticos y las propuestas se han convertido en acuerdos para gestionar iniciativas tales como:

¹⁹⁰ Véase “Presentación del Sistema de Observación para la seguridad Ciudadana, SOS”, información en internet consultada el 30 de marzo de 2010, en <http://201.158.33.230/coparmex/uploads/SOS.htm>

1. Pacto Nacional Ciudadano “Mi voto por tu compromiso”. Invitación a los candidatos de diversos partidos para suscribir propuestas en reforma política, seguridad pública y procuración de justicia; ésta fue una estrategia para obligar a los candidatos a cumplir las propuestas que firmaron ante notario público.¹⁹¹
2. Reforma Política 2009. Algunas de las propuestas hechas por el Presidente Felipe Calderón convergieron con la propuesta de SOS al anunciar su propuesta de Reforma Política a finales de 2009.
3. Encuesta del Sentir Ciudadano. Apoyo para la encuesta realizada por Federico Reyes Heróles en las elecciones intermedias en 2009, la cual tenía como fin conocer las preocupaciones de votantes y abstencionistas en las votaciones. El resultado fue la expresión del desencanto hacia los candidatos y sus partidos: los defensores del voto nulo o comprometido, los abstencionistas y aún los electores efectivos, coincidieron en el cansancio de la ciudadanía hacia la clase política.
3. Reunión con las comisiones del Distrito Federal y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados. En conjunto con otras organizaciones enfocadas al tema de seguridad pública, se presentaron las propuestas plasmadas en "Mi voto por tu Compromiso". Además, se estableció un diálogo con las fuerzas políticas y sus dirigentes en el Congreso para impulsar la Reforma Política.
4. Foro "Seguridad con Justicia". Se organizó en coordinación con la Red de Juicios Orales, encabezada por Ernesto Canales y participaron las más altas autoridades de seguridad pública en la Nación. El propósito era discutir la Reforma Constitucional Penal que deberá implementarse en 2016. Dicho foro se realizó con motivo del primer aniversario del mandato constitucional aprobado por el Poder Legislativo en materia de seguridad.
5. Invitación para formar parte del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal. Alejandro Martí, fue

¹⁹¹ Es importante mencionar que de los 395 candidatos que suscribieron dicho acuerdo, sólo 105 resultaron electos.

invitado a formar parte del Consejo, el cual será el organismo rector de cristalizar el nuevo modelo jurídico.

6. Reunión de la Red de Juicios Orales y gobernadores. Se realizaron reuniones con los gobernadores de Aguascalientes y Nuevo León, con el secretario técnico para la Implementación de la Reforma Constitucional Penal, Felipe Borrego, así como con la Red de Juicios Orales para coordinar esfuerzos y concretar una reforma jurídica ordenada en toda la República.

7. Foro "Víctimas del Secuestro: Es hora de Escuchar". La organización colaboró con otras OC y la Presidencia de la República en la realización del Foro "Víctimas del Secuestro: Es hora de Escuchar".

Se hicieron cuatro mesas de trabajo:

- a) Atención a Víctimas,
- b) Atención a familiares de las víctimas,
- c) Papel de los medios de comunicación y,
- d) Marco Jurídico.

Las conclusiones de estas mesas fueron entregadas personalmente al Presidente de la República y enviadas a los Poderes Legislativo y Judicial para su análisis.

8. Iniciativa de la Ley General de Víctimas del Secuestro. La OC en conjunto con la red de organizaciones denominada "Alto al Secuestro", presentó ante el Congreso la iniciativa ciudadana de la Ley General de Víctimas del Secuestro. Este hecho inédito puede representar la antesala a una Reforma Política integral que considere la figura de iniciativa popular.

9. Observatorio Ciudadano de Justicia. Se convocó a una reunión con expertos en Seguridad Pública y Justicia para diseñar esquemas de vigilancia a la actuación de los jueces para impedir malas prácticas, actos de corrupción y la aplicación inadecuada de los preceptos jurídicos a la hora de emitir sentencias.

10. Acercamiento con el Senado. El fundador de SOS dirigió, en abril del 2010, un discurso de apoyo a las reformas que acordaron impulsar en la búsqueda de una transformación institucional para generar mecanismos

eficaces para la toma de decisiones, que responsabilice a los representantes de sus actos a través del control de la ciudadanía y que abra espacios para la participación de la sociedad civil; sus reformas impulsadas son:

- Reelección inmediata de legisladores, alcaldes y jefes delegacionales.
- Iniciativa ciudadana
- Candidaturas independientes
- Reducción al financiamiento de los partidos políticos

11. Segundo Foro Político “Seguridad y Justicia”. Se realizó en la Ciudad de México en 2010 bajo la organización de la Red Nacional de Organizaciones Civiles de Apoyo a los Juicios Orales y al Debido Proceso, que preside Ernesto Canales, en conjunto con SOS, encabezado por Alejandro Martí. Nuevamente participaron el Presidente Felipe Calderón así como algunos legisladores.¹⁹²

12. Dictamen de Ley Antisecuestro. Como parte de sus actividades de seguimiento a las propuestas hechas por México SOS y otras organizaciones, Alejandro Martí participó en la sesión de dictaminación de la Ley Antisecuestro ante las comisiones de Justicia, Gobernación y Estudios Legislativos. En la reunión realizada en abril del 2010, se pidió que no se aprobara la ley pues le hacía falta un capítulo sobre derechos de las víctimas.¹⁹³

Iniciativas ciudadanas

Al ser la misión de México SOS “promover la participación comprometida y activa de los ciudadanos e instituciones en la construcción y

¹⁹² Véase “Logros 2009”, en *México SOS*, información en línea consultada el 16 de junio de 2010, en <http://www.mexicosos.org/contenido.php?logro=37>

¹⁹³ Víctor Ballinas y Ciro Pérez Silva, “Acuerdan senadores apretar el paso para aprobar la ley antisecuestro”, *La Jornada*, 27 de abril de 2010, México, información en línea consultada el 17 de junio de 2010, en <http://www.jornada.unam.mx/2010/04/27/index.php?section=politica&article=005n2pol>

transformación de un México seguro”,¹⁹⁴ las iniciativas ciudadanas que han apoyado, permitieron visitar algunas entidades con el fin de preparar los Observatorios Ciudadanos Municipales para medir el desempeño de las autoridades locales en la reducción de los índices delictivos. Asimismo, diseñaron el Plan Ciudadano SOS que orienta la labor y cumplimiento de los objetivos de los observatorios en los municipios.

En conjunto con otras OC firmaron un convenio con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) para instalar una oficina especializada de Atención a Víctimas del Secuestro. Finalmente, han participado en conferencias y eventos públicos para instituciones educativas tales como la Universidad de Harvard, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey campus Saltillo y Aguascalientes, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Universidad La Salle, Instituto Politécnico Nacional, Universidad de Monterrey, entre otras. Asimismo, han participado en eventos con la Embajada de Estados Unidos en México, Urban Land Institute México, la Unión Social de Empresarios A.C. y la Asociación Nacional de Doctores en Derecho.

C. Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI)

Una OC que ha dedicado sus actividades a la generación de información estadística sobre la delincuencia en México es el Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI). Fundada en 2001, la organización realiza estudios sobre el problema de la inseguridad para

¹⁹⁴ Véase “Misión de SOS”, en *¿Quién es SOS?*, información en línea consultada el 16 de junio de 2010, en <http://www.mexicosos.org/contenido.php?seccion=37>

generar indicadores de victimización, percepción social sobre la inseguridad y propuestas en política criminológica.

La misión del ICESI es contribuir a un México más seguro a través de la información que sus estudios puedan aportar y de las propuestas que deriven para combatir la inseguridad. La creación de la organización se realizó conjuntando los intereses de cinco instituciones del país: la Universidad Autónoma Metropolitana, el ITESM, el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), la Fundación Este País y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX).

Objetivo

El objetivo general del ICESI es “contribuir en el diseño de políticas públicas de seguridad, aportando estudios en la materia.”¹⁹⁵ Para lograrlo, cuenta con varios objetivos estratégicos:

- a. “Servir como marco de referencia útil para elaborar encuestas y estudios sobre tendencias en materia de seguridad pública, procuración e impartición de justicia.
- b. Recabar la información estadística en materia de seguridad pública, que periódicamente proporcionan las instancias correspondientes tanto de las entidades federativas, como del gobierno federal.
- c. Analizar la información derivada de las encuestas, con el propósito de proponer la aplicación eficaz de medidas preventivas y operativas, a las autoridades competentes.
- d. Difundir periódicamente la estadística de seguridad pública que permita conocer el nivel real de delitos que se cometen en el país (cifra negra) y

¹⁹⁵ Véase “Nuestros Objetivos”, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la inseguridad, A.C., información en línea consultada el 25 de abril de 2010, en http://www.icesi.org.mx/icesi/icesi_objetivos.asp

los niveles de impunidad que existen, así como la variación de éstos en el tiempo.

- e. Evaluar el desempeño de la seguridad pública en la sociedad mexicana y sus instituciones para proponer la formulación de políticas públicas orientadas al combate eficaz de la delincuencia, en función de datos estadísticos confiables que permitan la planeación y la operación puntual por parte de las autoridades.
- f. Dar certidumbre sobre la veracidad y rigor técnico de la información estadística relacionada con conductas antisociales a través de un sistema de indicadores, avalado metodológicamente por expertos.
- g. Lograr la credibilidad y la confianza por parte de la sociedad en la demanda social más sentida, a través de la difusión de datos del sistema de indicadores.
- h. Crear un foro independiente, dirigido a la investigación, análisis y difusión de información veraz y objetiva relacionada con el tema.”¹⁹⁶

Al realizar sus objetivos, el ICESI busca subsanar la falta de información existente en la materia de seguridad pública ya que la existente no refleja las cifras negras, es decir, los datos de las personas que son víctimas de la delincuencia y que no levantan una denuncia ante las autoridades.

Programas

Al ser el objetivo de la organización, el servir como referencia para el diseño de políticas públicas de seguridad a través de sus investigaciones, el ICESI elabora Cuadernos en los que refleja las diferentes investigaciones o encuestas que han realizado.

A través de la aplicación de metodologías sólidas y rigurosas, así como con los resultados de las encuestas nacionales sobre inseguridad, se

¹⁹⁶ Véase Escritura Pública Número 14,064, Artículo Quinto. Información en línea consultada el 22 de junio de 2010, en <http://148.245.48.10/buscadorOSC1/selector.aspx>

han desarrollado trabajos que cuantifican el impacto desde las perspectivas económicas o sociales. También se han realizado encuestas sobre victimización, mortalidad y evaluaciones sobre otras encuestas y evaluaciones.

Tabla 12. Ediciones de los cuadernos del ICESI

| Cuadernos del ICESI |
|--|
| 1. Quinta Encuesta Nacional sobre Inseguridad |
| 2. Cuadernos del ICESI 2- Termómetro del delito |
| 3. Descripción conceptual de Encuestas de Victimización |
| 4. Marco conceptual ENSI-6 |
| 5. El costo de la inseguridad en México |
| 6. Mortalidad por homicidios en México |
| 7. Evaluación del desempeño en el combate contra el delito de secuestro 2007-2009 |
| 8. Victimización, incidencia y cifra negra |

Fuente: Elaboración a partir de los datos del ICESI, 2010.

Una de sus investigaciones más importantes es la Encuesta Nacional de Inseguridad (ENSI) realizada desde 2002 con el fin de aportar indicadores relevantes para el Observatorio Ciudadano para la Seguridad, la Justicia y la Legalidad. Entre las finalidades de dichas encuestas se destacan dos:

- “a) Acopiar información de aspectos delictivos de fuentes no oficiales. Las fuentes oficiales carecen de confiabilidad no sólo porque las autoridades son juez y parte al presentar sus estadísticas sino porque éstas comprenden exclusivamente los delitos registrados oficialmente, excluyendo tanto los delitos no denunciados como los delitos que por algún otro motivo no se registran, y
- b) Descubrir —mediante el porcentaje de población victimizada y el total de delitos cometidos, de categorías comparables con la fuente oficial— si los ascensos o descensos revelados por las estadísticas

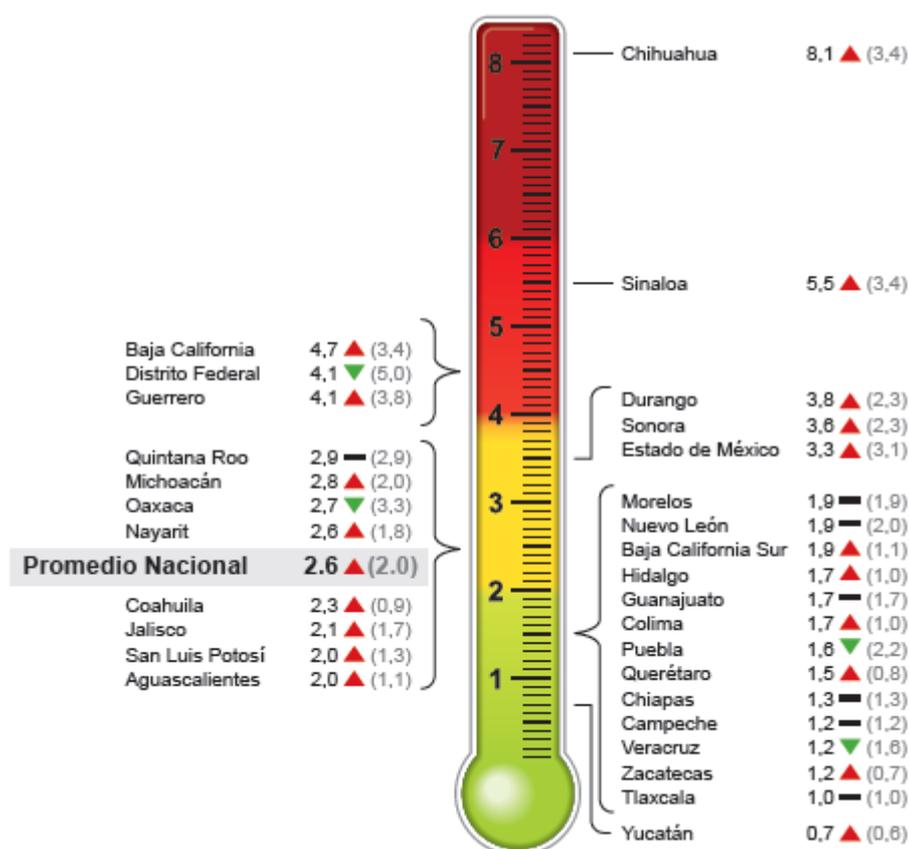
oficiales son tales en verdad o si son incrementos o decrementos afectados por la denuncia y las deficiencias o mejoras en el registro.”¹⁹⁷

Otra de las investigaciones que cobraron importancia fue la construcción del Índice Nacional de Inseguridad (INIS) como un elemento para establecer la línea de base para el monitoreo, seguimiento y evaluación de programas y acciones de gobierno encaminadas a reducir los niveles de inseguridad.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Véase “Cuadernos del ICESI 3 - Descripción conceptual de Encuestas de Victimización”, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, México, 2010, información en línea consultada el 20 de junio de 2010, en http://www.icesi.org.mx/publicaciones/cuadernos/cuaderno_3.asp

¹⁹⁸ Es importante mencionar que el Índice Nacional de Inseguridad (INIS) fue basado en delitos del fuero común, en mediciones y datos oficiales sobre homicidios dolosos, delitos a mano armada e incidencia delictiva por cada 100 mil habitantes. Si bien los datos que presentan las instituciones coercitivas son datos oficiales y son la fuente de medición del índice, es necesario tomarlo con precaución pues existe una gran cantidad de delitos de este fuero que no son denunciados y que, por lo tanto, no son tomados en cuenta para la realización del Termómetro.

Gráfico 4. Termómetro del Delito 2008 INIS/ICESI



Fuente: Índice Nacional de Inseguridad, ICESI, México, 2010.

El INIS fue basado en delitos del fuero común y discute algunos modelos de interpretación que podrían servir para la toma de decisiones en la solución a través de políticas públicas. Se creó, para ello, un Termómetro del Delito el cuál es un indicador de la situación de inseguridad en cada entidad del país estableciendo tres niveles de inseguridad:

- **Nivel I (Color verde)** Son los estados que se encuentran por debajo de la línea base, representado en la escala por el número 2.
- **Nivel II (Color amarillo)** Son los estados que se encuentran por encima de la línea base y por debajo del límite que indica el doble de inseguridad que la totalidad (en promedio) de los estados, representado en la escala por el número 4.
- **Nivel III (Color rojo)** Son los estados que se encuentran por encima del límite que indica el doble de inseguridad, y por debajo

del límite que indica el triple de inseguridad que la totalidad (en promedio) de los estados, representado en la escala por el número “6”.¹⁹⁹

Cabe mencionar que el Termómetro del Delito es un proyecto financiado por parte del Sistema Nacional de Seguridad Pública además de una aportación que hacen algunas entidades. Sin embargo, ésta ha sido sumamente cuestionada pues gobernadores de diferentes entidades y de diferentes partidos (PRI, PAN y PRD) se rebelaron ante ese diagnóstico y exigieron que la evaluación de cada entidad se sustente en una metodología convenida por todos los gobernadores. Lo anterior se suscitó ante la XXVII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública en la que el director del ICESI, Luis de la Barreda, hizo su presentación.²⁰⁰

Por otra parte, el instituto ha realizado evaluaciones de desempeño a las Fiscalías de algunas entidades entorno al combate del delito de secuestro. En estados como Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Yucatán, las procuradurías han colaborado abiertamente para poder realizar el estudio. En contraste, las procuradurías de Colima, Chihuahua, Guanajuato, Nayarit y Puebla se negaron a proporcionar información.

Los estados de Baja California, Coahuila, Guerrero, México y Tamaulipas prometieron proporcionar información sin llegar a cumplir con la evaluación mientras que otros como Chiapas, Distrito Federal, Durango,

¹⁹⁹ Véase “Cuadernos del ICESI 2 – Termómetro del Delito”, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, México, 2009, información en línea consultada el 20 de junio de 2010, en http://www.icesi.org.mx/documentos/publicaciones/cuadernos/cuaderno_2.pdf

²⁰⁰ Fabiola Martínez, Gustavo Castillo y Ciro Pérez, “Impugnan gobernadores calidad del diagnóstico sobre seguridad”, *La Jornada*, 27 de noviembre de 2009, información en línea consultada el 21 de junio de 2010, en <http://www.jornada.unam.mx/2009/11/27/index.php?section=politica&article=003n1pol>

Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Tabasco, Veracruz y Zacatecas lo hicieron de manera incompleta.

Conclusiones

Las acciones que realizan las OC en torno al problema de la inseguridad pública son muy variadas. Se puede dar cuenta de acercamientos con el gobierno para la implementación de políticas o la creación de leyes así como de actividades dirigidas directamente a la población víctima de violencia.

Dichas acciones fomentan la participación ciudadana y se han ido fortaleciendo con la unión de las organizaciones creando un capital social que busca subir las demandas que son recogidas a través de los medios de comunicación virtuales a instancias que puedan colocarlas en la agenda de gobierno. Asimismo, se observa que las acciones no han cesado a partir de las marchas contra la inseguridad de 2004 pues, al contrario, al establecer sinergias y fomentar la participación de otras OC, les ha permitido intervenir en nuevos ámbitos de trabajo y les han cedido espacios para presentar sus propuestas, analizar las propuestas de las cámaras así como para evaluar las acciones que se están realizando en los últimos años.

Sin embargo, se ha podido notar que también hay peticiones de las OC que han sido detenidas en las cámaras o han sido modificadas tras el proceso de gestión o cabildeo en las mismas. El caso de la iniciativa propuesta por las organizaciones para la creación del Instituto Ciudadano para la Prevención Social del Delito y Seguridad Pública fue desechada por carecer de materia ya que el Centro Nacional de Prevención del Delito y

Participación Ciudadana creado a partir de la Ley Nacional de Seguridad Pública, tenía las mismas atribuciones.²⁰¹

Manlio Fabio Beltrones, coordinador del PRI en el Senado, rechazó la propuesta de crear un Instituto Ciudadano para la Prevención Social del Delito y Seguridad Pública, pues argumentó que esa materia es responsabilidad “específica y total” del Estado. Además, dijo que no se debían empezar a sustituir a las instituciones con la fuerza de la sociedad, la cuál lo único que pide, son mayores resultados.²⁰² En su lugar, el senador del mismo partido, Alejandro Moreno, presentó una iniciativa para crear el Instituto de Prevención del Delito, pero dirigido por el gobierno federal.

²⁰¹ En “De las comisiones unidas de justicia, y de seguridad pública, con puntos de acuerdo por los que se desecha la iniciativa que expide la ley del instituto nacional de prevención del delito; y reforma y adiciona diversas disposiciones de la ley general que establece las bases de coordinación del sistema nacional de seguridad pública”, *Secretaría de Gobernación*, México, información en internet consultada el 17 de enero de 2011, en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2009/04/asun_2573038_20090430_1241624046.pdf

²⁰² Véase “No a la creación del Instituto Ciudadano: Beltrones”, *Terra*, 05 de septiembre de 2008, información en internet consultada el 23 de enero de 2011, en <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/730660/No+a+la+creacion+del+Instituto+Ciudadano+Beltrones.htm>

CONCLUSIONES

En México, la sociedad civil se encontraba participando en el tema de la seguridad pública a través de algunas OC principalmente en el tema de la violación de los derechos humanos; desde hace casi diez años atrás, su intervención radicaba en la prevención del delito o la atención de personas víctimas de la violación de algún derecho básico. Así, mujeres maltratadas y los niños en situación de calle, son ejemplo de la población vulnerable atendida.

Una primer conclusión responde a la pregunta ¿de qué forma se ha manifestado la sociedad civil ante la incidencia delictiva en el país?; a partir del incremento de dos delitos, en específico, el secuestro y la extorsión, las OC han incursionado de manera histórica volcando sus principales objetivos a la seguridad pública, especializándose y pasando de ser un atenuante para los efectos de la violencia en personas vulnerables, a ser actores sociales que se organizan y que buscan cambios estructurales en las normas vigentes y la fiscalización de las instituciones de gobierno, a través de marchas y pronunciamientos en la prensa y medios electrónicos. Cabe mencionar que el internet ha permitido a las organizaciones no sólo expresar sus peticiones sino servir a la ciudadanía y al público como un medio de denuncia de delitos que no son llevados hasta un Ministerio Público o una denuncia ante autoridades.

La participación activa de las organizaciones se da en el último período analizado a partir de los hechos delictivos que afectaron a sus iniciadores; tanto MUCD y SOS nacieron a partir de la iniciativa de los

familiares de víctimas del delito.²⁰³ Empresarios y personalidades políticas del país, afectados por el denominado crimen organizado, encaminaron a otros ciudadanos e instauraron OC para presionar a los tomadores de decisiones en la búsqueda de cambio y creación de leyes que permitieran la disminución del problema y, para efectos de largo plazo, terminaran con los delitos, específicamente el secuestro.²⁰⁴

Las condiciones de creación de estas nuevas organizaciones fueron esenciales pues sus iniciadores pertenecían a algún grupo de empresarios; esta característica les ha permitido acercarse tanto a los poderes ejecutivo como legislativo para presentar sus denuncias, quejas y propuestas.

La presión de estos nuevos actores dejó de manifiesto la baja efectividad de las instituciones democráticas del país, en éste caso, de las encargadas de seguridad pública. Esto se observó en las manifestaciones organizadas por OC y en las que participaron otros actores; en ellas se pidió la renuncia de los principales mandos o titulares de las dependencias como la PGR o el mismo presidente.

Las OC, por medio de las manifestaciones desarrolladas tanto en 2004 y 2008, han servido como puntos de presión para que los actores políticos coloquen el tema de la inseguridad en la agenda de gobierno y con la creación de la red Iluminemos México, reactivaron los Consejos de Seguridad Pública que no habían sesionado desde 2002 ó 2003, siendo que

²⁰³ Cabe mencionar que no sólo estas OC han sido creadas por víctimas directas o indirectas de la violencia o del crimen organizado; otras organizaciones como Alto al Secuestro, A.C o la Asociación Mexicana para la Seguridad Ciudadana, A.C., se han conformado por familiares de las víctimas de la delincuencia.

²⁰⁴ Las reformas a los códigos penales eran paliativos para crímenes del fuero común y no para la delincuencia organizada, la cual ha aumentado su impacto en la sociedad tras la alternancia en el Poder Ejecutivo en el 2000.

deberían hacerlo cada seis meses; además, se abrió un espacio para los observadores de las organizaciones en estas sesiones.²⁰⁵

A través de la marcha, las OC legitimaron la pertinencia del problema en el debate público, es decir, la seguridad pública se colocó en la opinión de la sociedad representada por los ciudadanos, organizaciones sociales, partidos políticos y empresas. Estos hechos dan cuenta de una etapa de participación ciudadana denominada *Información*, en la que establecieron una crítica abierta a los datos oficiales legitimándose en la afectación de la cual fueron objeto por parte de los grupos delincuenciales.

Días antes de la realización de la marcha de 2008, se firmó el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad; en dicho evento estuvo presente Alejandro Martí, presidente de la entonces Fundación Fernando Martí (ahora SOS) y María Elena Morera, presidenta del Consejo Nacional del MUCD, organización que planteó 15 de los 74 puntos que conformaban dicho acuerdo.²⁰⁶ Uno de los puntos fue promover la creación de un Observatorio Ciudadano que vigilaría y supervisaría el cumplimiento de los compromisos establecidos en el acuerdo; dicho acuerdo sería realizado en un plazo de tres meses:

XXVI. Promover la creación de un Observatorio Ciudadano que vigile y supervise el cumplimiento de los compromisos. La Secretaría de Seguridad Pública se compromete a promover la creación de un Observatorio Ciudadano que sea plural, representativo de los distintos

²⁰⁵ Entrevista a la Lic. Laura Elena Herrejón, Presidenta del Movimiento Pro-Vecino, organizadora de la marcha Iluminemos México y fundadora de la OC denominada Observatorio Ciudadano de la Justicia. Realizada el viernes 18 de junio de 2010, México.

²⁰⁶ De acuerdo con Morera, la mayor parte de los puntos tiene que ver con las autoridades como responsables de la situación del país, pero también hay puntos que tienen que ver con la sociedad. Entrevista a María Elena Morera, en Gilberto Hernández, “Lucha contra la inseguridad, apenas comienza.- MUCD”, Hoy Tamaulipas, 02 de febrero de 2008, México, información en internet consultada el 07 de junio de 2010, en http://www.hoytamaulipas.net/?PHPSESSID=qqlazydh&v1=notas&v2=49721&tit=Lucha_cont ra_la_inseguridad_apenas_empieza.-_MUCD

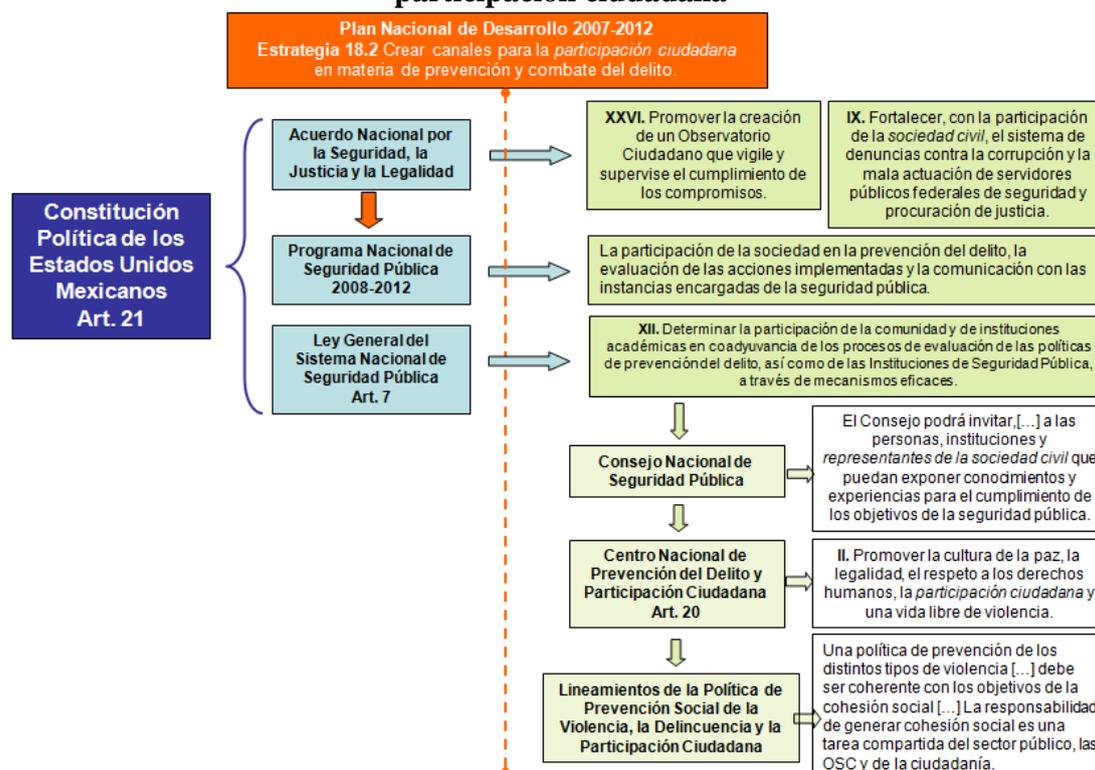
sectores de la sociedad y que incluya a estudiosos del tema de seguridad y justicia, contando así con reconocimiento y liderazgo social.²⁰⁷

Después de la presión ejercida por el movimiento ciudadano, el Ejecutivo en conjunto con los gobernadores de las 32 entidades y Distrito Federal estuvieron de acuerdo en crear el observatorio; sin embargo, a pesar de que en noviembre de 2009 fueron firmados los estatutos, éste no ha operado ni sesionado para cumplir con su cometido.

La participación de los representantes de las OC en reuniones con el Ejecutivo arrojó el Acuerdo Nacional además de colocar el tema de la seguridad pública en la agenda de gobierno al establecer el compromiso del gobierno de crear instancias de evaluación de dicho acuerdo. Con lo anterior, se comenzó a responder la pregunta hecha al inicio de la investigación: ¿cuáles son los mecanismos institucionales de participación de las OC en las políticas públicas en México? La función de las organizaciones en el Acuerdo fue estar al pendiente del actuar del gobierno para monitorear sus actividades y solicitar cambios en donde no se observase una correcta aplicación de la ley, es decir, aplicar la transparencia en las dependencias del gobierno.

²⁰⁷ Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Igualdad, información consultada en internet el 25 de mayo de 2010, en <http://www.guerrero.gob.mx/pics/art/articles/5938/file.ACUERDO.pdf>

Gráfico 5. Normatividad y obligaciones en materia de seguridad pública y participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia a partir de las fuentes primarias.

A pesar de que la normatividad como el Programa Nacional de Seguridad Pública o la recién creada Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, contienen mecanismos de participación ciudadana para la sociedad civil, estos no han sido utilizados o no han rendido los frutos que buscan obtener. Por ello, las organizaciones se han visto obligadas a utilizar otros medios o mecanismos de presión social y política para la modificación de las leyes en materia de seguridad pública. Con esto, se concluye que el diseño institucional no es adecuado ni funcional al insertar a la sociedad civil en las decisiones tomadas en torno al problema público. Así, las mismas OC legitiman sus acciones al solicitar el cumplimiento de los artículos de ley que no han sido llevados a cabo.

La participación de las OC en las políticas públicas, es importante mencionarlo, no podría llevarse a cabo si no tuvieran un interlocutor político que dé atención a sus demandas, que reciba sus peticiones, que

firme acuerdos o que las convoque a participar de manera conjunta.²⁰⁸ Las organizaciones por sí mismas no pueden crear políticas públicas ya que los únicos responsables y encargados para esa tarea son los legisladores y el Presidente. Sin embargo, los mecanismos de participación para las organizaciones asentados en cada una de las leyes, acuerdos o políticas creadas hasta el momento, no mencionan una forma concreta en la que se pueda procesar su intervención.

El caso del ICESI es representativo ya que uno de sus objetivos es ser una fuente de información que recabe las cifras negras del delito las cuales, a su vez, serán estadísticas para otros actores y para la toma de decisiones del gobierno. Esta OC ha legitimado sus acciones e intentos por incidir en las políticas públicas a través de los estudios e investigaciones que realizan no sólo del tema sino también de las encuestas que realizan; con ello el instituto se convierte en una fuente alterna de *información* y *consulta* pues identifica problemas en la operación de los cuerpos policiales, de vicios en sus funcionarios y en la elaboración y decisión de las políticas. Ejemplo de lo anterior es su participación en las sesiones del Sistema Nacional de Seguridad Pública en la que participan el Presidente y los gobernadores de las entidades.²⁰⁹

²⁰⁸ Como menciona Cohen y Arato, la sociedad civil no busca el poder sino influir en las decisiones; para que esta premisa se pueda realizar es necesario que los actores sociales tengan un interlocutor con las instancias representativas del Estado.

²⁰⁹ Recordemos que recientemente la encuesta que venía realizando el ICESI sobre victimización fue asignada al INEGI. Ante ello, el director general del Instituto, Luis de la Barreda consideró que fueron las quejas de diferentes Gobernadores, entre ellos los de Tamaulipas, Baja California y DF, las que frenaron la publicación de dicho análisis por parte del ICESI, pues los resultados exhiben el alza de víctimas del delito. En Benito Jiménez y Antonio Baranda, “Acusa ICESI retraso de datos para encuesta”, *Grupo Reforma*, 11 de noviembre de 2010, México, 2010, Información consultada en internet el día 15 de noviembre de 2010 en <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>

La otra etapa en la que se ha intentado participar es en la *evaluación* de las acciones de seguridad pública. En ella, se han realizado diagnósticos del ejercicio de las fiscalías entorno al combate del delito de secuestro aunque a nivel estatal pues no todas las entidades han cooperado de manera voluntaria. En el caso de las OC que se han estudiado, las evaluaciones han dado como resultado recomendaciones que se han presentado a las mismas cámaras sin resultados tangibles.

Ante este panorama, la solución que han encontrado las OC y entre ellas MUCD y SOS es crear, en unión con otras organizaciones, nuevas asociaciones en las que se conjunten esfuerzos de diferentes ámbitos aumentando el capital social en el tema de la fiscalización de las decisiones del Estado. La creación del Observatorio Ciudadano de la Justicia, es resultado del fortalecimiento del capital social, es decir, de la unión de lazos y acciones para dar seguimiento a los puntos establecidos en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, sin embargo, no es parte del acuerdo generado en 2008.

Para poder responder la pregunta de investigación sobre ¿cuál es el avance de la participación ciudadana en las etapas del proceso de políticas públicas respecto al tema?,²¹⁰ se realizó una matriz para identificar cuál es la incidencia²¹¹ que tienen las OC y en qué nivel se reflejan los resultados. En la posición vertical se colocaron las etapas del ciclo de la política

²¹⁰ Adicionalmente se tenían contempladas entrevistas a representantes de cada organización a estudiar, así como a ex funcionarios de gobierno, tanto federal como del D.F., para fortalecer las conclusiones de la investigación, sin embargo, no se pudo realizar el contacto con casi todas debido a que se encontraban ocupadas y, por la importancia del tema en la actualidad, sus agendas estaban saturadas. La única figura pública que respondió a un breve cuestionario telefónico fue la Lic. Laura Elena Herrejon, pero por problemas en la señal satelital, no se pudo integrar por completo al cuerpo del documento.

²¹¹ Se consideró el término “incidencia” o también conocido como *policy advocacy* a los intentos de influir sobre las decisiones de las elites institucionales (y diferentes ámbitos del poder legislativo, ejecutivo y judicial), en todos sus niveles de acción, en función de los intereses colectivos o de grupos sub-representados, incluyendo en esta última categoría al público en general. En Inés González Bombal y Candelaria Garay, *Incidencia en políticas públicas y construcción de la ciudadanía*. Información consultada en línea el 23 de mayo de 2010 en http://www.asocam.org/biblioteca/IPP035_completo.pdf

pública. En la posición horizontal se colocaron cuatro niveles en los que se puede medir la incidencia desde el punto de vista de la democracia siguiendo la fórmula utilizada por Inés González Bombal y Rodrigo Villar.²¹²

A pesar de ser una técnica cualitativa, puede dar un panorama de hacia dónde se inclina la participación e incidencia de las OC en el ciclo de las políticas y leyes.

Tabla 13. Incidencia por etapa de participación en el ciclo de las políticas públicas, MUCD.

| <i>Participación</i> | <i>Incidencia</i> | | | |
|--|-------------------|-------------------|---|------------------------|
| | Nivel político | Nivel democrático | Nivel de fortalecimiento organizacional | Nivel de la ciudadanía |
| Etapas del ciclo de políticas públicas | | | | |
| Formación de la agenda de gobierno | ● | - | - | - |
| Definición de un problema público | - | ● | - | - |
| Construcción de las opciones de política | ● | - | - | - |
| Elección de la opción política | ● | - | - | - |
| Implementación de la política | - | - | - | - |
| Evaluación | - | - | - | - |
| Aprendizaje | - | - | - | - |

Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios de casos.

El MUCD ha realizado actividades de incidencia a nivel político en tres etapas del ciclo de las políticas públicas. La primera etapa es la de *formación de agenda* pues a partir del reconocimiento del problema en el

²¹² Modelo de análisis de las dimensiones de éxito en la incidencia de las OC en políticas públicas, Institute for Development Research (IDR), en Rodrigo Villar, *op. cit.* p. 25.

ámbito público, han realizado foros en los que participan tanto OC especializadas en el tema así como representantes de dependencias de gobierno, en aras de obtener un mayor impacto en las propuestas presentadas.

La OC influye en la *definición del problema* al utilizar su capacidad y conocimiento en los temas de seguridad pública para plantear propuestas de acción en torno al problema y en conjunto con otros actores entre los que se encuentran partidos políticos, candidatos a diputados y dependencias de gobierno tanto federal como estatal; esto demuestra el reconocimiento de las capacidades de la organización para trabajar el tema.

En la etapa de *construcción de las opciones de política* han incidido al plantear 15 de los 74 puntos del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, un primer paso para la definición de la política pública. Sin embargo, a pesar de que el MUCD ha logrado establecer alianzas con otras OC y fundaciones para capacitar en torno a la prevención del delito y de las adicciones, su incidencia se ubica sólo en la población que atiende y en el reconocimiento que les brinda el realizar dichas actividades.

Entre las actividades que realiza esta OC, se encuentra la atención directa a víctimas de secuestro, extorsión, homicidio y narcomenudeo así como asesoría por teléfono e internet a más de 7 mil 500 en los últimos 5 años.²¹³ A través de convenios celebrados con instituciones como la SEP o la SSPF, ha colaborado en programas diseñados en otras instancias y que permiten la participación de las OC reconocidas como organismos especialistas en el tema de la seguridad pública y ciudadana.

Con lo anterior, esta organización se coloca como una opción de implementación de la política, sin embargo, no se puede hablar aún de su

²¹³ Datos obtenidos en el portal electrónico de MUCD. Información consultada en línea el 23 de marzo de 2011, en <http://mucd.org.mx/acerca-de/quienes-somos/logros>

incidencia en otras etapas que no sean la de creación de políticas públicas pues los niveles de participación no han sido diseñados para dicho objetivo.

Tabla 14. Incidencia por etapa de participación en el ciclo de las políticas públicas, SOS.

| <i>Participación</i> | <i>Incidencia</i> | | | |
|--|-------------------|-------------------|---|------------------------|
| | Nivel político | Nivel democrático | Nivel de fortalecimiento organizacional | Nivel de la ciudadanía |
| Formación de la agenda de gobierno | ▲ | - | - | - |
| Definición de un problema público | ▲ | ▲ | - | - |
| Construcción de las opciones de política | ▲ | - | - | - |
| Elección de la opción política | ▲ | ▲ | ▲ | - |
| Implementación de la política | - | - | - | - |
| Evaluación | - | - | - | - |
| Aprendizaje | - | - | - | - |

Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios de casos.

En el caso de SOS, han participado en el nivel político en la *formación de la agenda de gobierno* con la asistencia y organización a la marcha contra la inseguridad de 2008; además, esta participación le ha permitido realizar más actividades en torno al problema de la inseguridad. A través de los Foros “Seguridad con justicia” y “Víctimas del secuestro”, la organización ha tenido la posibilidad de definir el problema relacionándose con otros actores, incidiendo también en el nivel democrático.

En el caso del Foro Nacional Seguridad con Justicia, realizado en 2009, participaron no sólo el presidente Felipe Calderón y el entonces secretario de gobernación, Fernando Gómez Mont, sino también el secretario de Seguridad Pública, Genaro García Luna y Miguel Ángel

Mancera, procurador general de justicia del DF. En este espacio se plantearon los desafíos de las instituciones del gobierno federal tras la implementación de la Reforma del sistema de Justicia Penal así como las acciones que se encontraba realizando tras el reconocimiento de los problemas que aquejan al libre desarrollo democrático en estas dependencias.

En el nivel político, SOS ha logrado establecer espacios de diálogo con fuerzas políticas para impulsar reformas, logrando el reconocimiento de estas últimas para la implementación del Sistema de Justicia Penal. Asimismo, a nivel del fortalecimiento organizacional, ha propuesto iniciativas de ley como fue el caso de la iniciativa de la Ley General de Víctimas del Secuestro, que, en conjunto con la red de organizaciones denominada "Alto al Secuestro", fue presentada ante el Congreso.

Es importante notar que esta iniciativa derivó en planteamientos que fueron tomados en cuenta para la posterior aprobación, en octubre de 2010, de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro. Cabe mencionar que su consentimiento por parte de las cámaras ha sido atribuido al trabajo que han realizado en foros los académicos, Senadores, Diputados, grupos parlamentarios y OC, estas últimas representadas por Alejandro Martí (SOS) e Isabel Miranda de Wallace (Alto al Secuestro), y que, desde 2007, han presentado un total de 26 iniciativas de las cuales 2 fueron presentadas por el Presidente de la República, 15 iniciativas presentadas en el Senado y 7 iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados. Con ello, se puede decir que esta OC ha incidido en la *elección de la opción política*, a nivel político y a nivel democrático, por la apertura del espacio público para su participación.

A pesar de que SOS ha logrado crear espacios para evaluar y vigilar las acciones de los jueces para evitar malas prácticas, actos de corrupción y la aplicación inadecuada de los preceptos jurídicos a la hora de emitir

sentencias a través del Observatorio Ciudadano de Justicia, estas actividades no han logrado incidir en ningún nivel de acción, es decir, estos acuerdos no han resultado en cambios de leyes o de políticas que fortalezcan el poder judicial.

Tabla 15. Incidencia por etapa de participación en el ciclo de las políticas públicas, ICESI.

| <i>Participación</i> | <i>Incidencia</i> | | | |
|--|-------------------|-------------------|---|------------------------|
| | Nivel político | Nivel democrático | Nivel de fortalecimiento organizacional | Nivel de la ciudadanía |
| Formación de la agenda de gobierno | ■ | - | - | - |
| Definición de un problema público | ■ | - | - | - |
| Construcción de las opciones de política | ■ | ■ | ■ | - |
| Elección de la opción política | ■ | ■ | - | - |
| Implementación de la política | - | - | - | - |
| Evaluación | - | - | - | - |
| Aprendizaje | - | - | - | - |

Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios de casos.

Las investigaciones realizadas por el ICESI han constituido un elemento importante en el nivel político al ser utilizado por otras OC, universidades, y en algunos casos por gobernadores, para la formación de la *agenda de gobierno*, la *definición del problema público*, la *construcción y elección de las opciones de políticas públicas*. Un ejemplo de esto es la ENSI la cual busca aportar indicadores relevantes para el Observatorio Ciudadano para la Seguridad, la Justicia y la Legalidad sirviendo como fuente de los datos no oficiales.

Asimismo, los estudios realizados por el ICESI han servido para *definir el problema público*, en el caso de la aprobación de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro (conocida también como Ley Antisecuestro), a través de las estadísticas de victimización y de seguimiento a los secuestros de 2007 a 2009. Con ello, se permitió que las cámaras tanto de Senadores como de Diputados, aprobaran dicha Ley.

A nivel del fortalecimiento organizacional, la organización ha colaborado con instituciones académicas así como con otras OC para llevar a cabo investigaciones que permitan ser referencia en materia de seguridad pública así como para elaborar eventos de discusión y análisis, que permitan *definir los problemas públicos* en esta materia como fue el caso del Plan para combatir la inseguridad en el Estado de Sinaloa o la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez.

Por otra parte, el Instituto ha realizado evaluaciones de desempeño a las Fiscalías de algunas entidades entorno al combate del delito de secuestro, con lo cual se fortalece el nivel democrático encontrando entidades que colaboren abiertamente para realización de estudios que contribuyan a la *elección de opciones políticas*. Tal es el caso de entidades como Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Morelos, Nuevo León, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Yucatán.

Sin embargo, y al igual que los otros casos, dichas actividades no han visto un nivel de incidencia real pues no se ha podido establecer una política pública o reformar los estatutos de las actuales con las recomendaciones aportadas. En el mejor de los casos, las evaluaciones han puesto en evidencia el mal funcionamiento de las instituciones municipales, estatales o federales, en torno al manejo del delincuente y de la atención a las víctimas del delito.

Tabla 16. Incidencia por etapa de participación de las OC en el ciclo de las políticas públicas.

| <i>Participación</i> | <i>Incidencia</i> | | | |
|--|-------------------|-------------------|---|------------------------|
| | Nivel político | Nivel democrático | Nivel de fortalecimiento organizacional | Nivel de la ciudadanía |
| Formación de la agenda de gobierno | ● ▲ ■ | — | — | — |
| Definición de un problema público | ▲ ■ | ● ▲ | — | — |
| Construcción de las opciones de política | ● ▲ ■ | ■ | ■ | — |
| Elección de la opción política | ● ▲ ■ | ▲ ■ | ▲ | — |
| Implementación de la política | — | — | — | — |
| Evaluación | — | — | — | — |
| Aprendizaje | — | — | — | — |

Fuente: Elaboración propia a partir de los estudios de casos.

| | | |
|--------|-------|---------|
| ● MUCD | ▲ SOS | ■ ICESI |
|--------|-------|---------|

En la tabla se puede observar que la participación de las OC se balancea en mayor medida al nivel político, democrático y en menor medida, de fortalecimiento organizacional, esto en torno a la incidencia vertical en las etapas del ciclo de las políticas públicas. En cuanto al primer lugar vertical de izquierda a derecha, el nivel político, se ubicaron cuatro etapas en las que las organizaciones se encuentran incidiendo principalmente en la elaboración de políticas, es decir, *formación de la agenda de gobierno, construcción de las opciones y elección de la opción política*. En dichas etapas han incidido pues han participado en la creación de acuerdos y leyes sobre seguridad pública, la más importante, la Ley

General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro de 2010.

En el nivel democrático han logrado incidir pues se institucionalizaron espacios en los que pueden participar las OC a través sus actividades en investigación y análisis de la inseguridad, además de reactivar otros que habían estado en el abandono. Un ejemplo de dichos espacios de incidencia es la participación de la sociedad civil en las sesiones del Consejo Nacional de Seguridad Pública, establecidas en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; en ellas, los representantes de la sociedad civil aportar sus experiencias y conocimientos para lograr el cumplimiento de los objetivos de la seguridad pública.

Sin embargo y pese a lo anterior, se pueden observar vacíos importantes en la matriz. En el nivel de la política no existe evidencia de incidencia en la *implementación, evaluación y aprendizaje*. Si bien la Ley Antisecuestro fue aprobada en octubre de 2010 con la participación de las OC, no se ha observado aún la incidencia o participación de la sociedad civil en acciones concretas, evaluaciones o recomendaciones para mejorarla.

A nivel democrático, las organizaciones han logrado el reconocimiento del PJJF y la creación espacios públicos para la deliberación y negociación en su interior; estos espacios son instancias de seguimiento, integradas por un Consejo Asesor de profesionales especialistas en la materia y un Consejo Consultivo para dar voz a la sociedad civil. Con ello, la relación entre OC y gobierno es de cooperación al empatar metas y crear estrategias similares.

En el nivel del fortalecimiento institucional observamos que los casos analizados han tenido éxito al fortalecer no sólo las capacidades de sus organizaciones a través de la especialización en temas relacionados a la seguridad pública sino además, mediante la legitimidad que han alcanzado

sus demandas ante la sociedad y ante los tomadores de decisiones; esto último se demuestra con las invitaciones que hacen las dependencias federales, de las entidades y del Distrito Federal para participar en foros, seminarios y talleres que buscan desarrollar estrategias conjuntas para la lucha contra el crimen, la transformación del sistema judicial y la atención de las víctimas. Además, han logrado integrar a sus redes a nuevas OC creadas con el mismo fin.

Sin embargo, nuevamente se puede dar cuenta de que, a pesar del fortalecimiento del capital social de los casos estudiados a través de la creación y fortalecimiento de los lazos entre organizaciones, éste se ve limitado a las OC con un nivel alto de desarrollo institucional o de poder económico como son las creadas por los empresarios aludidos anteriormente. Se puede observar, que en sus peticiones y manifestaciones, la participación de las asociaciones que ya tienen camino recorrido en la prevención del delito (como son las de Derechos Humanos o de atención a población indígena) o en otras actividades, no son invitadas con la misma frecuencia.

Al analizar el nivel de incidencia en la ciudadanía se puede observar que se encuentra vacío. No hay una incidencia que sea medible en ésta etapa pues el trabajo y participación de las OC, aún no refleja mejoras en las condiciones de vida de los ciudadanos. Se puede dar cuenta, a través de los medios de comunicación, que los delitos no han disminuido, que los niveles de la calidad de vida van en decremento y que los derechos se van limitando con la aparición de muertos y el aumento de los secuestros tanto a ciudadanos mexicanos como a extranjeros que migran de sus países en Latinoamérica para alcanzar el sueño americano.

A finales de 2010 e inicio de 2011 se han podido constatar casos de ciudadanos mexicanos que han solicitado asilo político en Estados Unidos debido a las amenazas que han recibido por parte de grupos

delincuenciales, por “levantones”²¹⁴, por el asesinato de familiares o el secuestro de hijos y esposos. Ejemplos de lo anterior son los casos de Marisela Escobedo y Marisol Valles García.²¹⁵

Otro ejemplo del porque se refleja el vacío en el nivel de ciudadanía se presentó recientemente con el asesinato de Juan Francisco Sicilia, hijo del escritor y periodista Javier Sicilia en marzo del 2011. Este hecho delictivo volvió a poner en la escena pública las acciones emprendidas por el gobierno y activó nuevamente a OC de mujeres, derechos humanos y jóvenes, las cuales emplazaron al gobierno de Morelos a entregar resultados consistentes y llamaron a la ciudadanía a organizarse para frenar la ola de violencia. Además,

Cabe mencionar que nuevamente, la ciudadanía expreso los agravios que ha sufrido, las muertes de familiares y/o amigos así como la inconformidad con la estrategia de seguridad implementada por el gobierno. Así, se puede observar inconformidad con las acciones de gobierno, una falta de eficacia en los programas aplicados y más expresiones de molestia públicos sin resultados.

Si bien, las funciones de incidencia aún se encuentran limitadas para las OC, estas, actualmente se encuentran realizando nuevas actividades en conjunto con instancias de los poderes; sin embargo, los monitoreos aun no alcanzan para incidir en todo el ciclo de las políticas públicas. El

²¹⁴ Se denominan Levantones a los eventos que privan la libertad de una persona y que, frecuentemente, termina en su muerte por ajustes de cuentas con la mafia (narcotraficantes o secuestradores). Normalmente esta variante de secuestro quedan sin esclarecer.

²¹⁵ Marisela Escobedo, activista y defensora de los derechos humanos, fue asesinada poco después de comenzar una protesta frente al palacio de gobierno de Chihuahua, tras el resultado del juicio posterior al asesinato de su hija. La huída de nuestro país de Marisol Valles García, directora de policía del municipio de Prádexis, Chihuahua, fue el resultado de las amenazas de la delincuencia organizada hacia ella y su familia, tras ocupar ese puesto. En esta misma entidad, decenas de comercios han tenido que cerrar sus puertas debido al incremento de cuotas de protección que solicitan los grupos delincuenciales para poder desarrollar sus actividades “libremente”

Observatorio Ciudadano para la Seguridad la Justicia y la Legalidad, y el Observatorio Ciudadano de la Justicia (OCJ), entre otros, han logrado establecer convenios para dar seguimiento o dar a conocer a quiénes han fallado en las acciones de gobierno en materia de seguridad, para que los ciudadanos puedan elegir libremente a quién le darán su voto en las siguientes elecciones con base en las propuestas en materia de seguridad.²¹⁶ Estas actividades se apegan a la función fiscalizadora y de transparencia de los recursos y del ejercicio público.

²¹⁶ “Relanzan el Observatorio Ciudadano para la Seguridad la Justicia y la Legalidad, Notimex, jueves 23 de septiembre, México, 2010. Información en línea consultada el 25 de noviembre de 2010, en <http://mx.news.yahoo.com/s/23092010/7/n-entertain-relanzan-observatorio-ciudadano-seguridad-empresarios.html>

BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV., (2008), *Construcción de Línea Base para posteriores evaluaciones de impacto sobre la inclusión de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en Instancias Públicas de Deliberación existentes en la Administración Pública Federal en 2008*, Centro de Contraloría Social y Estudios de la Construcción Democrática, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social CIESAS, México.
- AA. VV., (2007), *Definición de una agenda fiscal para el desarrollo de las OSC en México*, INCIDE-MC Editores, México.
- Acotto, Laura, (2003), *Las Organizaciones de la Sociedad Civil. Un camino para la construcción de ciudadanía*, Espacio Editorial, Buenos Aires.
- Aguilar, Luis F. (2001), “Participación ciudadana. Una visión de administración y política pública”, en AA.VV. *Taller de análisis sobre la participación ciudadana en políticas públicas*, Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana, México, 2001.
- Álvarez Enríquez, Lucía, (2002), *La sociedad civil ante la transición democrática*, Plaza y Valdés Editores, México.
- _____, Lucía, (2004), *La sociedad civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, Plaza y Valdés-UNAM, México.

- Attili, Antonella, (2003), “Ciudadanía, sociedad civil y redefinición de los espacios públicos”, *Revista Configuraciones*, núm. 10-11, octubre de 2002-marzo de 2003, México.
- Bobbio, Norberto, (1989), *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Brugué, Joaquim y Raquel Gallego, (2007) “¿Una administración pública democrática?”, en Joan Font, *Ciudadanos y decisiones públicas*, Editorial Ariel, Barcelona.
- Canto Chac, Manuel, (1998) “La participación de las organizaciones civiles en las políticas públicas”, en Méndez, José Luis, *Organizaciones civiles y políticas públicas en México y Centroamérica*, Academia Mexicana de Investigación en Políticas Públicas, A.C.-Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.
- _____, (2004) “La disputa teórica sobre las Organizaciones Civiles”, en Jorge Cadena Roa, *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, Colección Alternativas, UNAM, México.
- CESOP, (2008), *La opinión ciudadana en temas nacionales. Encuestas CESOP 2007*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública-Cámara de Diputados, México.
- Cohen, Jean y Andrew Arato (2000) *Sociedad civil y teoría política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- _____, (2001), “La sociedad civil y la teoría social”, en Alberto Olvera, *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México.
- Coulomb, René y Cristina Sánchez-Mejorada, (1997), “El protagonismo emergente de las ONG’s “de desarrollo” sobre la escena de la conflictiva social en la ZMCM. Una aproximación”, en René

- Coulomb y Emilio Deutsch, Karl, (1976), *Política y gobierno. Cómo el pueblo decide su destino*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Cunill, Nuria, (1998), *Repensando lo público a través de la sociedad*, Nueva Sociedad, Caracas.
- Dahl, Robert, (1999) *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Ed. Taurus, España.
- Durand Ponte, Víctor Manuel, (1999) “Sujetos sociales y nuevas formas de participación”, en AA.VV., *La construcción de las instituciones para la democracia en América Latina*, Instituto Federal Electoral, México.
- Emmerich, Gustavo Ernesto, (2009), *Situación de la democracia en México*, Universidad Autónoma Metropolitana, México.
- Escudero Alday, Rafael, (2007), “Activismo y sociedad civil: los nuevos sujetos políticos” en *Lecturas de la sociedad civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías*, Editorial Trotta, Madrid.
- Esquivel Solís, Edgar, (2008), *Sociedad civil y poder político en México*, Ed. Humanidades-TEC, México.
- Garrido Valls, José David (2007), *El lado oscuro de las ONG. La cara más turbia de un entramado en el que no es oro todo lo que reluce*, Editorial Arcopress, España.
- Gordon R., Sara (2005) “Confianza, capital social y desempeño de organizaciones”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, enero-marzo, año/vol. XLVII, número 193, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Hobbes, Thomas, (1996), *Leviatán o la materia, forma y poder de una república, eclesiástica y civil*, Fondo de Cultura Económica, México.

Ianni, Vanna, (2005), *La sociedad civil y cooperación internacional al desarrollo. Enfoques teóricos y modalidades de acción*, Colección Problemas Internacionales No. 30, IEPALA Editorial, Madrid.

León Pérez, Alfonso, (2009), “Seguridad pública y sociedad civil en México”, en *América Latina, gobierno, diseño institucional y políticas públicas en ciudades capitales*, Javier Santiago Castillo (coord.), Universidad Autónoma Metropolitana, H. Cámara de Diputados, México.

_____ (2010), *Evaluación de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las organizaciones de la sociedad civil en 2008 en “Participación de las OSC en políticas públicas”*, Universidad Autónoma Metropolitana-Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, en prensa, México.

_____ (2010), *Las organizaciones civiles de México. Su contribución en la democratización del espacio público*, Universidad Autónoma Metropolitana, México.

Loeza Reyes, Laura (2008) “Las organizaciones civiles y su influencia en los militantes y liderazgos políticos”, en Bassols, Mario, A. Escamilla y L. Reyes, *Liderazgo político. Teoría y procesos en el México de hoy*, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa, México.

Mazzotti P., Giovanna (2008) *Una perspectiva organizacional para el análisis de las redes de organizaciones civiles del desarrollo sustentable*, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa/ Universidad Veracruzana, México.

Marx y Engels, *La sagrada familia*, trad., 1845, en Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, Fondo de Cultura Económica, México.

Olvera, Alberto, (coord.) (2001), *La sociedad civil: de la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México.

_____, (2001), “Movimientos sociales prodemocráticos, Democratización y esfera Pública en México: el caso de Alianza Cívica”, *Cuadernos de la Sociedad Civil* 6, Universidad Veracruzana, México.

_____, (coord.), (2003), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: México*, Fondo de Cultura Económica, México.

_____, (2004), “Representaciones e ideologías de los organismos civiles”, en Jorge Cadena Roa, *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*, Colección Alternativas, UNAM, México.

Paredes, Juan Pablo, (2007), “Otra democracia: sociedad civil, ciudadanía y gobernanza local (notas para la discusión)”, en *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, año 2007/Vol. 5, número 016, Santiago de Chile.

Parsons, Wayne, (2007), *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, Flacso-México, México.

Pasquino, Bartolini, Morlino, (1988), *Manual de Ciencia Política*, Alianza Universidad, Madrid.

Pérez García, Gabriela C. (2004) “La seguridad pública: mapa normativo y de actores”, en *Seguridad pública, prevención del delito y derechos humanos*, CNDH, México, 2004.

- Pérez Pérez, Gabriel (2002) “Sociedad Civil y ciudadanía. Una reflexión teórica”, en *Veredas, revista de pensamiento sociológico*, Año 3, núm. 4-5, 2002, México, 2002.
- Peschard, Jacqueline, (1994), “La cultura política democrática”. *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Política*, Instituto Federal Electoral, México.
- Quesada, Fernando, (2008), *Sendas de Democracia. Entre la violencia y la globalización*, Editorial Trotta, Madrid.
- Rabotnikof, Nora, (1999), “La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva de BID y del BM, *Perfiles Latinoamericanos*, número 15, diciembre, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México.
- Revilla Blanco, Marisa, (2002), *Las ONG y la política*, Ediciones Istmo, Madrid, España.
- Reygadas Robles Gil, Rafael (2002) “Retos en el horizonte de las organizaciones civiles en México”, en Lucía Álvarez Enríquez, *La sociedad civil ante la transición democrática*, Plaza y Valdés Editores, México.
- Rojas, Gabriel, “La sociedad civil y el tercer sector, perspectivas diferenciadas: nociones conceptuales para su identificación”, *Werken*, año 2005, primer semestre, número 006, Universidad Internacional SEK, Santiago, Chile, 2005.
- Salamon, Lester y Helmut Anheier, (1995) “En busca del sector no lucrativo I: la cuestión de las definiciones”, en *El desafío del tercer sector, acción voluntaria y desarrollo social*, Umbral XXI, Número especial 1, México.

Salazar, Luis, (2006), “Saldos políticos de la alternancia”, *Configuraciones*, no. 18, Fund. C. Pereyra/IETD, México.

Secretaría de Desarrollo Social (2008), *Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil*, Secretaría de Desarrollo Social, Gobierno Federal, México.

Serrano, Enrique, (2000), “Modernidad y sociedad civil”, en Olvera, Alberto, *La sociedad civil, de la teoría a la realidad*, El Colegio de México, México.

Gustavo Verduzco Igartúa, (2005) “Las organizaciones solidarias en México”, en Ilán Bizberg y Lorenzo Meyer, *Una Historia Contemporánea de México: Actores*, T.2, Editorial Océano de México, México.

Rodrigo Villar, (2003) “De la participación a la incidencia de las OSC en políticas públicas, en Inés González Bombal y Rodrigo Villar, *Organizaciones de la Sociedad Civil e incidencia en políticas públicas*, Editorial Libros del Zorzal, Argentina.

Villaseñor, Elio, (2006), *La sociedad civil como actor de interés público. Experiencias y reflexiones*, Editado por DECA Equipo Pueblo, A.C., México.

Vitale, Ermanno, (2007), “¿Sociedad civil o comunidad ética?”, en *Lecturas de la sociedad civil. Un mapa contemporáneo de sus teorías*, Editorial Trotta, Madrid.

Documentos en Internet

Ackerman, John M., “Procuración de justicia y vigilancia ciudadana”, *La Jornada*, México, 31 de mayo de 2010, información en línea, en

[http://www.jornada.unam.mx/2010/05/31/index.php?section=opinion
&article=023a2pol](http://www.jornada.unam.mx/2010/05/31/index.php?section=opinion&article=023a2pol)

Aranda, Jesús y Mirna Servín, “Mandos superiores nos ordenaron esperar, acusan agentes de la PFP”, en *La Jornada*, México, 26 de noviembre de 2004, información en línea consultada el 12 de noviembre de 2009 (10:53 hrs.), en: <http://www.jornada.unam.mx/2004/11/26/043n3cap.php>

Ballinas, Víctor y Ciro Pérez Silva, “Acuerdan senadores apretar el paso para aprobar la ley antisequestro”, *La Jornada*, 27 de abril de 2010, México, información en línea, en [http://www.jornada.unam.mx/2010/04/27/index.php?section=politica
&article=005n2pol](http://www.jornada.unam.mx/2010/04/27/index.php?section=politica&article=005n2pol)

Cobos González, Carmen, *Sesiona Comisión de Seguimiento de los 10 Puntos para el Combate a la Delincuencia*, Presidencia de la República, 13 de julio de 2004, México, información en internet, en [http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/comunicados/?contenido=
8610](http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/comunicados/?contenido=8610)

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en *Diario Oficial de la Federación*, 01 de Junio de 2009, México, 2009, información en línea consultada el 18 de julio de 2009 (12:00 hrs.), en: <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Cuadernos del ICESI 3 – “Descripción conceptual de Encuestas de Victimización”, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, México, 2010, información en línea, en http://www.icesi.org.mx/publicaciones/cuadernos/cuaderno_3.asp

Cuadernos del ICESI 2 – “Termómetro del Delito”, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, México, 2009, información en línea, en http://www.icesi.org.mx/documentos/publicaciones/cuadernos/cuaderno_2.pdf

Elizalde, Triunfo y Luis A. Boffil, “Colaboración con ONG, recomiendan *ombudsman* de 64 países”, en *La Jornada*, 30 de noviembre de 1997, México, información en internet, en <http://www.jornada.unam.mx/1997/11/30/colaboracion.html>

Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2008 (ENCUP), Secretaría de Gobernación, México, 2008, información en línea consultada el 18 de noviembre de 2009 (13:50 hrs.), en: http://www.encup.gob.mx/encup/cuartaENCUP/Informe_ENCUP_2008.pdf

Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en *Diario Oficial de la Federación*, 28 de Abril de 2008, México, 2008, información en línea consultada el 19 de julio de 2009 (16:00 hrs.), en: <http://www.asambleadf.gob.mx/index2.php?pagina=13>

García Ramírez, Sergio, “En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito”, en Pedro José Peñaloza y Mario A. Garza Salinas (coords.), *Los desafíos de la seguridad pública en México*, Universidad Iberoamericana, UNAM, PGR, México, 2002, información en línea consultada el 14 de julio de 2009 (23:45 hrs.), en: http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Comisiones/dtseguridad%20publica1.htm

Gutiérrez Aceveo, Nayeli, “Los diez momentos destacados de Iluminemos México”, en *El Universal*, México, 01 de septiembre de 2008,

información en línea consultada el 15 de noviembre de 2009 (15:00 hrs), en: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/534476.html>

Hernández, Erika, “‘Nos toca cumplir’, responde Calderón”, *Grupo Reforma Servicio Informativo*. México, 01 de septiembre de 2008, información en línea, en <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx>

Hernández Navarro, Luis, “Las muchas marchas”, en *La Jornada*, México, 28 de junio de 2004, información en línea consultada el 08 de noviembre de 2009 (20:45 hrs.), en: <http://www.jornada.unam.mx/2004/06/28/010a1pol.php?origen=index.html&fly=1>

Herrera, Claudia, Fabiola Martínez y Gustavo Castillo, “Si no pueden con la inseguridad, renuncien, pide Alejandro Martí”, en *La Jornada*, 22 de agosto de 2008, información en línea, en <http://www.jornada.unam.mx/2008/08/22/index.php?section=politica&article=009n1pol>

Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles para el Distrito Federal, en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 23 de mayo del 2000, México, 2000, información en línea consultada el 20 de junio de 2009 (20:30 hrs.), en: <http://www.asambleadf.gob.mx/index2.php?pagina=14>

Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, en *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 15 de julio de 2005, México, 2004, información en línea consultada el 19 de julio de 2009 (14:40 hrs.), en: <http://www.asambleadf.gob.mx/is52/010803000032.pdf>

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2009, en *Diario Oficial de la Federación* [en línea], 2 de Enero de 2009, México,

2009, información en línea consultada el 14 de junio de 2009 (19:00 hrs), en: <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/384243//archivo>

González Bombal, Inés y Candelaria Garay, *Incidencia en políticas públicas y construcción de la ciudadanía*. Información consultada en línea el 23 de mayo de 2010 en http://www.asocam.org/biblioteca/IPP035_completo.pdf

Lizarraga, Daniel, “Acusan descuido en seguridad: Alertan de crisis por secuestros”, *Reforma*, 29 de Mayo de 2004. Información en línea consultada el 08 de noviembre de 2010 en <http://busquedas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx?ValoresForma=505588-1066,Acusan+descuido+en+seguridad+Alertan+de+crisis+por+secuestros>

Martínez, Fabiola, Gustavo Castillo y Ciro Pérez, “Impugnan gobernadores calidad del diagnóstico sobre seguridad”, *La Jornada*, 27 de noviembre de 2009, información en línea, en <http://www.jornada.unam.mx/2009/11/27/index.php?section=politica&article=003n1pol>

Méndez, Alfredo, “Presenta Alejandro Martí la ONG Sistema de Observación para la Seguridad Ciudadana”, *La Jornada*, 26 de noviembre de 2008, información en línea, en <http://www.jornada.unam.mx/2008/11/26/index.php?section=politica&article=025n1pol>

Pastrana, Daniela y Raúl Llanos, “Clamor en el país contra la violencia”, en *La Jornada*, 30 de noviembre de 1997, México, información en internet, en <http://www.jornada.unam.mx/1997/11/30/marchas.html>

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Presidencia de la República, México, 2001, información en línea consultada el 08 de noviembre de 2009 (23:45 hrs.), en: http://bibliotecadigital.conevyt.org.mx/colecciones/conevyt/plan_desarrollo.pdf

Presentación del Sistema de Observación para la seguridad Ciudadana, SOS, información en internet, en <http://201.158.33.230/coparmex/uploads/SOS.htm>

“*Primera intervención del Presidente Fox durante la XV Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública*”, información en línea, en <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/discursos/?contenido=8633>

Quinta Encuesta Nacional Sobre Inseguridad, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI), México, 2008, información en línea consultada el 18 de noviembre de 2009 (13:50 hrs.), en: <http://www.icesi.org.mx/documentos/encuestas/encuestasNacionales/ENSI-5.pdf>

Relaciones de colaboración Gobierno del Distrito Federal-Organizaciones de la Sociedad Civil, Coordinación de Enlace y Fortalecimiento de la Sociedad Civil, México, 2000, información en línea consultada el 26 de julio de 2009 (14:50 hrs.), en: <http://www.enlace.df.gob.mx/relacion/balance.pdf>

Ramos, Jorge y Andrea Merlos, “No recomendable, 50% de policías, admite Presidente”, en *El Universal*, México, 28 de noviembre de 2008, información en línea consultada el 15 de noviembre de 2009

(15:00 hrs.), en
<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/164052mail.html>

Normatividad

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Información en internet, en <http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Igualdad, información en internet, en <http://www.guerrero.gob.mx/pics/art/articles/5938/file.ACUERDO.pdf>

Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012, Secretaría de Seguridad Pública, México, 2008. Información en internet, en <http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/414002>

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Presidencia de la República, México, 2007, información en internet, en http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/PND_2007-2012.pdf

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Información en Internet, en Diario Oficial de la Federación, 2 de enero de 2009, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>

Páginas Web

Ya Basta de Inseguridad, A.C.

<http://www.yabastadeinseguridad.org.mx/>

Movimiento Pro Vecino, A.C.

<http://www.provecino.org.mx/quienes.htm>

Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. ICESI

<http://www.icesi.org.mx/>

Sistema de Observación para la Seguridad Ciudadana, A.C. México SOS

<http://www.mexicosos.org/>

Centro de Derechos Humanos “Miguel Agustín Pro Juárez, A.C.”

<http://centroprodh.org.mx/>

México Unido Contra la Delincuencia, A.C.

<http://mucd.org.mx/acerca-de/quienes-somos>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

<http://www.coneval.gob.mx/>

Portal de las Acciones de Fomento de la Administración Pública Federal
para las Organizaciones de la Sociedad Civil

<http://www.corresponsabilidad.gob.mx/>

Anexo 1

Mega-marcha contra la inseguridad, a 4 años de distancia

LA AGENDA

1.- IMPUNIDAD

Ninguna denuncia debe archivarse o declararse el no ejercicio de la acción penal sin el consentimiento de la víctima.

2.- MINISTERIO PÚBLICO

Penas ejemplares para el MP que otorgue libertad caucional a presuntos responsables, sin verificar si se trata de reincidentes o existen órdenes de aprehensión en su contra, así como cuando se nieguen a iniciar una averiguación previa.

3.- JUICIOS PENALES

Privilegiar el juicio oral , haciéndolos abiertos y públicos, introduciendo el uso de jurados, jueces de instrucción, jueces de sentencia y otras alternativas que garanticen justicia pronta y expedita para las víctimas.

Cuando se demuestre que hubo actos de corrupción, debe existir la posibilidad de invalidar la respectiva sentencia independientemente del delito cometido.

Otorgar a las víctimas una participación activa durante la integración de la averiguación previa y darle opcionalmente el derecho a llevar directamente el proceso por el delito sufrido.

4.- ACTUACIÓN POLÍTICA TRANSPARENTE

Crear el servicio de carrera policial, dignificando esta actividad y fomentando la especialización.

5.- COMBATE AL SECUESTRO

Uniformar la tecnología en teléfonos celulares para que las llamadas de los secuestradores puedan rastrearse por las autoridades.

Instalar bloqueadores de señal celular y/o de radios localizadores personales en todos los penales del País.

Establecer un documento nacional de identidad infalsificable y renovable cada cinco años.

La base de datos debe contener información sobre el iris del ojo.

Los grupos especiales del MP y Policía Ministerial encargados de la lucha antisequestros deberán ser evaluados periódicamente tanto psicológica como técnicamente.

Reducir a 15 años la edad penal en materia de secuestros.

La pena de cárcel no deberá ser inferior a 35 años y el máximo no menor a 50 años.

Los secuestradores deben ser reclusos en un penal de alta seguridad sin recibir visitas, salvo de abogados o familiares en primer grado.

Modificar la Ley Federal de Delincuencia Organizada para tipificar el secuestro cometido por dos o más personas como delito de delincuencia organizada.

Establecer grupos de ministerios públicos investigadores especializados en secuestros.

Tipificar como delito de encubrimiento cuando el asesor-negociador de un secuestro no haga la denuncia dentro de las 72 horas siguientes a la liberación de la víctima.

6.- PREVENCIÓN DEL DELITO

Crear el Instituto Nacional para Prevención del Delito como un organismo autónomo, pero con participación ciudadana.

Crear un plan nacional de prevención y combate a la violencia familiar.

Establecer mecanismos de coordinación permanente y eficaz entre la comunidad y los tres niveles de Gobierno en las tareas de procuración de justicia y seguridad pública.

7.- DERECHO DE VÍCTIMAS

Garantizar la protección y confidencialidad de los denunciantes, a fin de evitar represalias de los delincuentes.

Establecer el derecho de la víctima de contar con un asesor jurídico, desde la averiguación previa hasta que se ejecute la sentencia, y en caso de no poder contratarlo que se lo proporcione el Estado.

8.- CULTURA DE LA LEGALIDAD

Fomentar la cultura de la legalidad desde la primaria hasta niveles de educación media superior.

9.- SISTEMA PENITENCIARIO

Cumplimiento efectivo de las sentencias privativas de libertad impuestas por una autoridad judicial.

10.- PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Crear la figura del Ombudsman de la Sociedad como un ente jurídico autónomo no supeditado a ninguno de los poderes.

Fuente: Mega-marcha contra la inseguridad, a 4 años de distancia, información en internet consultada el 20 de junio de 2010, en <http://directoriociudadano.com/boletin/boletin37/seguridad37.pdf>