



INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

---

---

Maestría en Administración Pública  
RVOE 20120138

**Las relaciones entre el gobierno federal y las  
Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en políticas de  
seguridad pública: avances insuficientes para la  
construcción de gobernanza (2006-2012)**

TESIS QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

LIBIA GONZÁLEZ HERNÁNDEZ

DIRECTOR: DR. JORGE FEDERICO MÁRQUEZ MUÑOZ

México, D.F.

Junio, 2015

# ÍNDICE

## INTRODUCCIÓN

### **CAPÍTULO 1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA, GOBERNABILIDAD Y GOBERNANZA**

- 1.1. Formas de participación ciudadana, 6
  - 1.1.1 Aporte de las OSC, 10
  - 1.1.2 Las OSC desde la normatividad federal mexicana, 14
  - 1.1.3 Las OSC en América Latina y desde la visión internacional, 16
- 1.2. Notas sobre gobernabilidad, 22
  - 1.2.1. Visión social de la gobernabilidad en el tema de seguridad pública, 25
  - 1.2.2. Gobernabilidad y sociedad civil organizada, 27
- 1.3. Gobernanza y sociedad civil organizada, 29
  - 1.3.1. Visión gubernamental de la gobernanza en torno a las OSC, 31
  - 1.3.2. El Estado mexicano en el ejercicio de la gobernabilidad y la gobernanza, 34
  - 1.3.3. Posición internacional de la gobernanza, 37

### **CAPÍTULO 2. RELACIONES GOBIERNO FEDERAL-OSC ANTE LA CRISIS DE SEGURIDAD PÚBLICA**

- 2.1 El gobierno como instrumento de control y de dirección del Estado, 42
- 2.2. La configuración de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en su vinculación con el Estado ante la inseguridad pública, 44
  - 2.2.1. Relación Estado - OSC desde la normatividad con dirección a la seguridad pública, 54
  - 2.2.2. La participación ciudadana en materia de seguridad pública regulada desde el gobierno federal en la administración 2006-2012, 61

### **CAPÍTULO 3. HACIA UN CAMBIO DE PARADIGMA EN LA RELACIÓN CIUDADANÍA-GOBIERNO EN EL CAMPO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA**

- 3.1. El Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) como punto focal de la estrategia de seguridad pública, 69
- 3.2. Las OSC que forman parte del CNSP en su incidencia hacia un cambio en las políticas públicas en materia de seguridad pública, 71
- 3.3. La gobernanza en el marco de la seguridad pública al final del sexenio 2006-2012, un llamado para el cambio de paradigma entre el gobierno y la ciudadanía, 83

## **CONCLUSIONES, 92**

## **FUENTES, 97**

## **ANEXO 1, 107**

## **ANEXO 2, 110**

## GRÁFICOS Y CUADROS

Gráfico 1. Niveles de participación social y/o participación ciudadana, 9

Gráfico 2. Matriz de cumplimiento de compromisos derivado de la firma del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, 73

---

Cuadro 1. Acciones y aportes de las OSC, 13

Cuadro 2. Monto de los apoyos económicos de las dependencias de la APF a las OSC, 14

Cuadro 3. OSC mexicanas registradas ante la ONU, 20

Cuadro 4. Incidencia delictiva 1997-2013, 26

Cuadro 5. Principios de la buena gobernanza, 38

Cuadro 6. Aspectos normativos de inclusión sobre la participación de la sociedad civil, 56

Cuadro 7. Eje rector Estado de Derecho y Seguridad, 58

Cuadro 8. Eje rector Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable, 60

Cuadro 9. Mecanismos de participación ciudadana, Secretaría de Seguridad Pública (SSP), 63

Cuadro 10. Cumplimiento a la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las OSC Sociedad Civil, 64

Cuadro 11. Principios de participación ciudadana en lineamientos de política de prevención social de la violencia. Sistema Nacional de Seguridad Pública, (2011), 67

Cuadro 12. Propuestas de las OSC en materia de seguridad pública y áreas con las que se relacionan, 80

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo parte de la detección del problema agudo y creciente de inseguridad pública focalizada en la administración federal 2006-2012. El tema cobró especial relevancia para su estudio por la forma en que fue abordado desde el gobierno federal y percibido desde la ciudadanía.

La lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado dejó en el sexenio referido más de 70 mil muertos y alrededor de 26 mil personas desaparecidas, según registros oficiales de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) que trascendieron a la luz pública. (Hernández, 2013), (El Universal, 2013)

El problema del incremento de la inseguridad pública y la violencia en la administración 2006-2012 puso la atención de la sociedad civil organizada en las estrategias del gobierno federal reflejadas en las políticas públicas encaminadas al combate de tales flagelos.

La inseguridad pública fue un tema muy cercano a la sociedad mexicana debido a que la primera se desbordó a tal grado que el incremento de una de las facetas de la inseguridad, el secuestro, afectó también a personas con arraigo en sus comunidades reconocidas en la sociedad civil de clase media alta y alta que, al no ver respuestas suficientes a los llamados de justicia y seguridad, decidieron crear y encabezar organizaciones civiles con el fin de tener mayor representatividad para exigir atención a sus demandas direccionadas principalmente al gobierno federal para enfrentar dicha problemática.

Este breve panorama fue el marco social de estudio para conocer cómo se ordenaron las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y cuáles fueron sus vías de acercamiento con el gobierno federal para tener una participación activa y decisoria en las políticas de gobierno en materia de seguridad pública.

Ante el problema de que la falta de reconocimiento del gobierno federal sobre la importancia de la participación de las OSC en la construcción de políticas públicas en materia de seguridad pública obstaculiza la construcción de gobernanza, en el presente

estudio se buscó identificar los espacios de apertura gubernamental hacia las OSC interesadas en el problema de la inseguridad pública, así como detectar los escenarios que permitieron la construcción de acuerdos y consensos para que, en términos normativos y en un marco de democracia observar cómo se comenzó la edificación, con indefiniciones, de una relación de trabajo entre la representación gubernamental y la sociedad civil organizada en torno a un tema de interés común.

Para un mejor marco de comprensión de este estudio, en el capítulo uno se presenta una reflexión y acercamiento con los conceptos de gobernabilidad, gobernanza y participación ciudadana para contextualizar situaciones particulares que se abordan y visualizar su aplicación más allá del entendimiento teórico conceptual.

El segundo capítulo explica, desde una visión social crítica del ejercicio de la gobernabilidad, la forma en que surgieron los lazos de interrelación entre el gobierno federal y las OSC desde el campo de la seguridad pública. Promovidos principalmente desde el activismo ciudadano. De igual manera se presenta la delimitación de la sociedad civil organizada desde un marco normativo así como los campos de interés de ésta.

El capítulo tres expone la inserción de las OSC en el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) así como los alcances de las acciones y propuestas de las OSC en las políticas de gobierno, específicamente a partir del Acuerdo Nacional por la Seguridad, Justicia y Legalidad (ANSJL), signado con miras a generar cambios en la dirección de gobierno hacia el problema de inseguridad pública.

El cumplimiento de los compromisos desde la perspectiva de los actores permitió observar el avance de cumplimiento de sus objetivos, lo que a su vez condujo al escrutinio de la incidencia de la participación de las OSC para la construcción de gobernanza vista desde la perspectiva de Luis F. Aguilar Villanueva, como la respuesta evolutiva de la administración pública a las demandas de la sociedad que pide un cambio de los procesos históricos al buscar posicionarse activamente con miras a no ser vista sólo como la unidad que genera problemas y a la que el Estado tiene que resolver, sino como un ente diversificado dador de respuestas a un gobierno al que cuestiona su capacidad de dirección.

De esta forma, los tres capítulos se concatenan con el objetivo de identificar cuáles fueron los elementos que impidieron la construcción de gobernanza en materia de seguridad pública en el sexenio 2006-2012, a pesar de la contribución de las OSC. Para ello fue necesario estudiar, como ya se mencionó, la relación entre los conceptos de gobernabilidad y gobernanza con la participación social organizada identificada en las OSC interesadas en el tema de seguridad pública para lo que fue necesario detectar los esquemas de gestión y acercamiento generados entre las OSC y el gobierno federal en torno a una problemática de interés común.

Esta estructura argumentativa llevó a determinar como hipótesis que debido a la falta de interés del gobierno federal, a la insuficiente reglamentación que garantice una efectiva participación de las OSC, al insuficiente impulso gubernamental a las OSC para fomentar su participación, al hecho de que participan sólo como observadoras en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, las OSC no han logrado incidir suficientemente en la elaboración de las políticas en materia de seguridad pública del país. Ante ello, al cambiar el paradigma, desde el ámbito gubernamental, sobre las relaciones gobierno federal-OSC para la toma de decisiones en asuntos de seguridad pública, se contribuiría a la construcción de gobernanza.

El método de investigación para la elaboración del presente documento fue teórico; la investigación bibliográfica y hemerográfica fueron herramientas básicas para la extracción de información, así mismo se recurrió a las Tecnologías de la Información a través de sitios de internet para la consulta de documentos diversos. La observación, entendida no sólo como el acto de mirar, sino como instrumento para encontrar elementos de juicio, fue una herramienta importante para la elaboración de este trabajo inmerso también en la investigación aplicada al imbuir los conocimientos teóricos en una situación social específica.

La aplicación de esta metodología conllevó en las conclusiones, además de la confirmación de la hipótesis, a considerar la necesidad de búsqueda de espacios articulados desde las instituciones públicas para la participación ciudadana interesada en incidir en las políticas públicas en materia de seguridad pública con miras a construir una forma diferente de relación entre gobierno y ciudadanía.

# CAPÍTULO 1

## PARTICIPACIÓN CIUDADANA, GOBERNABILIDAD y GOBERNANZA

### 1.1. Formas de participación ciudadana

La sociedad civil como receptora-perceptora de las políticas de gobierno juega un papel cada vez más activo en la dinámica económica, política y social del Estado en sus diversas agrupaciones.

La sociedad civil es un concepto que desde la ciencia política refiere a todos aquellos individuos con el título de ciudadanos de un pueblo constituido como Estado y cuya existencia es reconocida por el derecho internacional, por lo que la nación de ciudadanos encuentra su identidad, no en la comunidad étnico-cultural, sino en la práctica de los ciudadanos que ejercen activamente sus derechos democráticos de participación y de comunicación (Habermas, 1998).

José Fernández Santillán percibe recientes la aparición de los términos democracia y sociedad civil en el ámbito mexicano. Atrás de estas concepciones, observa el investigador, se encuentra el régimen de la Revolución donde dominó la ideología del Estado autoritario representada en la institución presidencial, el partido oficial y la élite en el poder mientras que la sociedad civil estuvo vinculada a los sectores sociales organizados en las confederaciones obrera, campesina y popular, controladas desde el vértice de la pirámide. Sin embargo, este sistema se fue desgastando, por lo que el quehacer de la política y la sociedad civil, a partir de nuevas corrientes de pensamiento, se abrieron al pluralismo y a la democratización.

Al concepto de sociedad civil, continúa Fernández Santillán, lo definieron actos de ciudadanos organizados espontáneamente para hacer frente a la adversidad ante el sismo del 19 de septiembre de 1985 que dejó al descubierto la incapacidad y la corrupción del gobierno, mientras que en el plano internacional, para la caída del muro de Berlín en 1989, fue decisivo el movimiento de liberación de la sociedad civil, referida así, textualmente, por el vocablo anglosajón *Civil Society* (Fernández, 2010, pp. 18-23).

El concepto de sociedad civil se vuelve polisémico según los tiempos de estudio y los autores; ante la amplitud del concepto, Alberto J. Olvera, deduce que “la sociedad civil no tiene capacidad de representación de intereses como conjunto, siendo como es un abigarrado bloque de asociaciones heterogéneas con intereses diversos y a veces contradictorios”; identifica que la sociedad civil cumple tres funciones esenciales en el concepto de participación ciudadana en la vida pública: “exige la estabilización y la vigencia de un estado de derecho; contribuye a la creación, la expansión y la permanencia de espacios públicos en los cuales los grupos sociales se pueden comunicar entre sí y con los sistemas económico y político, y ayuda a construir una cultura de la tolerancia y el respeto al otro” (Olvera, 2000, p. 408).

En concordancia con el concepto anterior, la participación ciudadana es una de las formas que adquiere la sociedad civil, pero al igual que para ésta, encontrar una definición de participación ciudadana lleva a diversidad de puntos de vista, por ello es preciso determinar que el término de participación ciudadana es un concepto empleado para designar un conjunto de procesos y prácticas sociales de muy diversa índole.

Independientemente de las acepciones del término, para efectos de este trabajo, **la participación ciudadana se entenderá como una forma de expresión donde a través de la organización y de la disposición de recursos, propios o allegados, los ciudadanos se involucran en la elaboración, decisión y ejecución de asuntos públicos que son de su interés con miras a la transformación de una realidad social.**

En este sentido, la participación ciudadana nos remite a una relación entre los ámbitos social y estatal para la definición, diseño, elaboración, aplicación y evaluación del carácter público de la actividad gubernamental.

De acuerdo con lo señalado, las organizaciones de la sociedad civil, conocidas también como sociedad civil organizada, en lo sucesivo también se les identificará como Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). Ellas representan a una de las facetas de la participación ciudadana.

La participación social puede variar en otros tipos de participación que como la comunitaria y la social que se ubican o acontecen fundamentalmente en el plano de lo social y la consecución de sus metas están orientadas principalmente hacia ellas mismas, es decir hacia la comunidad o el gremio.

Por su parte, Mario Espinosa distingue a la participación ciudadana de la participación política en que sus actos y relaciones no están orientados, ni limitados a la funcionalidad de los mecanismos de representación o a los procesos de elección y confrontación de autoridades políticas, sino que en vez de luchar por el control del poder político, reivindica el carácter público de las decisiones tomadas por ese poder político (Espinosa, 2004).

La participación ciudadana institucionalizada, según Espinosa, se encuentra circunscrita a espacios y mecanismos reglamentados de interacción entre gobernantes y gobernados y de ello da cuenta, por ejemplo, la Ley de Participación Ciudadana del D.F.

Aun cuando se registran diferencias entre los tipos de participación ciudadana, impera, sin embargo, la visión referida a la participación restringida al voto dado en el sistema político democrático.

La participación ciudadana emana de la sociedad civil, sin embargo se diferencia de la participación de la sociedad civil, por sus objetivos y formas de organización más estructuradas, la participación ciudadana hace arenga de sus derechos y obligaciones para insertarse en temas que se relacionen entre sociedad y gobierno, mientras que la participación de la sociedad civil es más ambigua y puede tomar otras formas menos organizadas y difusas como marchas, manifestaciones, protestas o plantones, para manifestar inconformidades o peticiones.

Atendiendo a los niveles de participación que presenta el estudio inglés *People&Participation*, la consulta forma parte de uno de los elementos de la participación social y se encuentra en el nivel dos; el primer escaño presenta al grupo como receptor-perceptor de la información con participación nula en la toma de decisiones, mientras que en el nivel más elevado, el cinco, el grupo social toma la decisión final. (involve.org, 2005, p.19)

Como se ha planteado, la participación social tiene múltiples facetas de estudio y de análisis, según los analistas y el contexto.

A efecto de tratar de ubicar la participación de la sociedad civil organizada en los niveles de desarrollo de su organización y en su relación con la esfera gubernamental para llegar al ámbito de la gobernanza, que la coloca en un nivel máximo de participación y la posiciona en un nivel que genera equilibrio entre ciudadanía y gobierno en la toma de decisiones de la dirección del Estado, se presenta la siguiente grafica que ayuda al entendimiento de cómo se pueden presentar los diversos tipos de participación ciudadana.

### Niveles de Participación Social y/o Participación Ciudadana

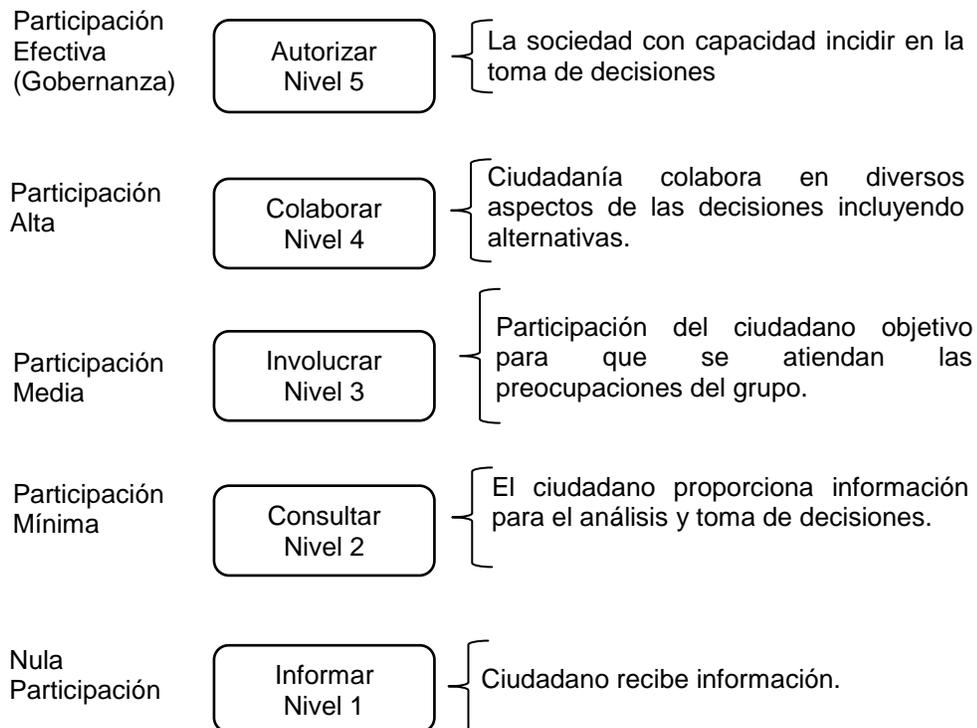


Gráfico 1. Elaboración propia con información del estudio *People&participation* de Involve.org (2005).

En México predominan los consejos consultivos convocados desde los gobiernos hacia grupos focalizados. En estas consultas, el procesamiento de la información y la decisión

final provienen del sector gubernamental. De esta manera quienes detentan la dirección del poder legitiman sus decisiones, a través de consultas controladas donde la sociedad parece ser partícipe con capacidad de decidir.

Impera un conocimiento acotado y parcial de la participación ciudadana debido a que está ligada principalmente a mecanismos de democracia directa, o a su labor como gestora de asuntos de interés para la comunidad. Esta visión vislumbra la necesidad de legislar para lograr acciones que generen espacios de interés para la sociedad civil donde pueda encontrar caminos más eficientes de acercamiento para sus propuestas y observaciones.

Para lo anterior, los responsables gubernamentales tendrían que abrir caminos efectivos de acercamiento y colaboración con los diferentes grupos organizados a efecto de avanzar de manera efectiva en las relaciones gobierno-sociedad para la toma de decisiones con miras al beneficio colectivo y dejar de utilizarla sólo como testimonio o consulta

### **1.1.1. Aporte de las OSC**

Las organizaciones emanadas de la sociedad civil organizada, llamadas Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), son también conocidas como Organizaciones no Gubernamentales (ONG) o como el tercer sector, donde el primer sector es entendido como aquel que está compuesto por las organizaciones estatales (sector público) y el segundo sector formado por el colectivo empresarial (sector privado).

Son organismos conformados por ciudadanos unidos por una causa en común, sin fines de lucro, se conforman a nivel local, federal o internacional. Abarcan gran variedad de servicios con fines de beneficio social. Entre ellas se encuentran las asociaciones civiles, fundaciones, patronatos, cooperativas, asociaciones de vecinos, sociedades de fomento, cámaras de comercio empresariales, colegios de profesionales, entre otras.

Son independientes de la administración pública; son entidades de la sociedad civil provenientes del voluntariado y su fin es intentar mejorar algún aspecto de la comunidad.

Las OSC se organizan según un interés particular, gran parte de ellas se financian a través de la colaboración de los ciudadanos o por ingresos generados de manera

autónoma. Sus actividades las realizan a través del voluntariado o por contratación de personal para los trabajos de la organización.

En su mayoría, estas organizaciones se caracterizan por tener una estructura básica; son equipos pequeños en donde los miembros realizan funciones específicas y de coordinación con los demás integrantes del grupo para lograr las tareas de grupo. Sin embargo, esta conformación mínima de las estructuras de las OSC contrastó con las que surgieron en el sexenio 2006-2012, interesadas en el tema de seguridad pública ya que al organizarse en redes contaron con gran cantidad de simpatizantes y con mecanismos de coordinación y relaciones internas más complejas.

Las OSC pueden ser vistas como instrumentos de apoyo del gobierno debido a que estas visibilizan con mayor énfasis los problemas a las autoridades correspondientes debido a la supervisión que muchas de ellas realizan hacia las acciones gubernamentales.

Se convierten en un canal alternativo por medio del cual la sociedad se comunica con quienes tienen encargada la dirección política y administrativa del gobierno y de la sociedad.

Un aspecto a destacar es que las OSC no buscan reemplazar al Estado o a los organismos internacionales, sino que intentan complementar sus funciones, para ello la construcción de redes de colaboración entre ellas logra un trabajo más eficaz y contribuye al enriquecimiento mutuo en conocimientos y experiencias.

Se distinguen de los partidos políticos por no buscar la toma del poder, sino ser partícipes en la democratización del Estado, del gobierno y de la misma sociedad civil.

Las OSC han logrado asumir roles de participación que se presumían eran exclusivos de organismos gubernamentales, pero el paso del tiempo y la especialización a la que se han sometido, las ponen en posición de contribuir a la gobernabilidad en tareas tan diversas que van desde observadores electorales, organización de foros, análisis y propuestas de políticas públicas, defensa del medio ambiente, hasta movimientos de protesta.

Miguel Concha, enumera otras contribuciones:

1. "Todas las organizaciones ciudadanas "tienen como propósito el perfeccionamiento del tipo de sociedad en la que se desenvuelven, a través de la reforma del estado y la implementación de otros modelos y políticas de desarrollo. Cada cual desde su propio ámbito".
2. Todas convergen en "la convicción de que es necesario hacer más democrática y horizontal la vida social y sobre todo en lo que se refiere a la toma de aquellas decisiones que afectan al conjunto de habitantes de una región".
3. Todas de igual forma, "coinciden en la necesidad de hacer más transparente y participativas las relaciones entre el estado y la Comunidad (...)y en la denuncia de un aparato burocrático inoperante, costoso y entorpecedor del desarrollo social".
4. Asimismo, "poco a poco han venido encontrando un lugar común en la demanda universal de un desarrollo social con rostro humano, en oposición al mero concepto de desarrollo económico, marginador y antidemocrático, adoptado por la mayoría de los gobiernos".
5. En esa convergencia de opiniones diversas en cuanto a las soluciones que se proponen, de enfoques distintos unos de otros, "pero que tienen preocupaciones idénticas, poco a poco también se han venido descubriendo que existen raíces comunes a los diversos problemas; esos son precisamente los puntos nodales a los que hay que dirigir los esfuerzos de todas las organizaciones no gubernamentales. Y las propuestas van siendo coincidentes en las más diversas regiones del planeta." (Concha, 2014, p. 135)

Las preocupaciones e intereses de la sociedad civil son diversas y muchas de ellas se manifiestan, en un inicio, en forma de protestas donde todas tienen un común denominador, cambiar una situación que no satisface y que cae, principalmente, en algún orden económico, político o social.

Las pretensiones e intereses de la sociedad civil organizada, en grupos autodefinidos, pueden observarse con mayor claridad con las nuevas tecnologías de la información, principalmente desde sus sitios de internet donde logran la interacción con sus grupos de interés y manifiestan sus objetivos con posturas que reflejan una conciencia de compromiso social.

El siguiente cuadro pretende aglutinar de manera sintética las principales acciones y aportes de las OSC con la intención de detectar de manera sencilla las principales contribuciones de los grupos sociales organizados, en complemento a lo investigado y mencionado por estudiosos, como Miguel Concha, de este tipo de agrupaciones ciudadanas interesadas en obtener algún tipo de transformación de la realidad social.

### Acciones y aportes de las OSC

Acción detectada	Aportación
Llevar problemas ciudadanos a los gobiernos	Visibilizan un problema
Atienden demandas insuficientemente cubiertas por el Estado	Apoyan y complementan al Estado
Supervisan políticas de gobierno	Fomentan la transparencia y la rendición de cuentas del Estado
Detectan temas específicos	Focalizan un problema para un organismo gubernamental de manera particular o de responsabilidad compartida
Llaman a la participación comunitaria	Fomentan la participación social
Realizan análisis al aprovechar su experiencia	Aportan conocimiento
Alertan de problemática definida	Mecanismos de advertencia temprana
Organizadas por temas específicos	Dirigidas a áreas específicas de gobierno
Establecen relaciones con las autoridades	Crean canales de comunicación sociedad-gobierno
Complementan las funciones del Estado	Fortalecen la Administración pública
Canal alternativo de comunicación para llegar al Estado	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Acercan al ciudadano con el Estado</li> <li>b) Generan diálogo efectivo entre gobierno y grupo sociales</li> <li>c) Cambian la visión del diálogo con el sector gubernamental de una concesión, a un derecho.</li> <li>d) Establecimiento de canal para el diálogo entre sociedad civil y gobierno</li> <li>e) Fomentan la participación horizontal sociedad-gobierno</li> <li>f) Legitimación del papel de las OSC como representantes de la ciudadanía</li> </ul>
Forman redes	Fortalecimiento de la integración social
Acciones en campo	Valorización positiva de la sociedad civil (vs devaluación del Estado)
Atención y el acompañamiento del gobierno en las acciones de la sociedad civil	Transparentan las relaciones participativas entre el Estado y la sociedad
Acciones en el campo de interés	Fortalecen la conciencia social
Participación en el gobierno	<ul style="list-style-type: none"> <li>a) Generan confianza en las instituciones</li> <li>b) Contribuyen al fortalecimiento de la prestación los servicios públicos de manera focalizada</li> </ul>
Participación activa	Fortalecen la democracia participativa

Cuadro 1. Fuente: Elaboración propia

### 1.1.2. Las OSC desde la normatividad federal mexicana

Los intereses de la llamada sociedad civil organizada, atendidas por el gobierno federal mexicano, están reflejadas principalmente en los temas registrados en la Ley de Fomento a las Actividades de la Sociedad Civil (LFASC).

Como toda sociedad con dinámicas internas, los intereses ciudadanos generaron decisiones que promovieron ajustes en dicha ley a fin de que se atendieran sus nuevas demandas, así lo demuestra la inclusión del tema de seguridad ciudadana en 2012; uno de los aspectos relevantes que forman parte del presente estudio.

En 2011, a nivel nacional, existían más de 16 mil organizaciones de la sociedad civil que contaban con registro de reconocimiento oficial (CIDE, 2014). Sin embargo, este número no engloba a muchas más que existen pero que no cuentan con una clave de registro así como tampoco todas las registradas ante la federación y que son beneficiadas con apoyos económicos.

#### **Monto de los apoyos económicos de las dependencias de la Administración Pública Federal (APF) a las OSC. (miles de pesos)**

Año	Número de OSC apoyadas	Total de OSC con CLUNI (Clave de registro)	% de OSC apoyadas	Recursos públicos federales otorgados
2009	2,587	10,772	24%	3,199,205
2010	3,049	13,267	23%	4,350,397
2011	5,201	16,576	31%	4,565,365
2012	6,016	19,826	30%	6,249,125

Cuadro 2. Fuente: causasciudadanas.org

En 2013, la administración pública federal destinó recursos por 5, 400 millones de pesos para estas agrupaciones. (Narváez, p. 5, 2014)

En la administración federal 2006-2012 existió interés por conocer la opinión de la sociedad civil respecto a las instituciones y sus principales preocupaciones, hecho revelado por la aplicación de encuestas con origen gubernamental, sin embargo no trascendió el objeto de las mismas, más allá de detectar las inquietudes ciudadanas.

Al término del sexenio, la quinta Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Practicas Ciudadanas (ENCUP) 2012, a cargo de la SEGOB, revela el sentir social respecto al

contexto social- gubernamental del momento e incorporó preguntas para medir el interés de la participación ciudadana.

En tal encuesta, el tema de política y asuntos públicos la ciudadanía optó por la respuesta “los problemas de la sociedad deben ser resueltos con la participación de la sociedad y el gobierno (78%)”, mientras que un 33% consideró que México vive en parte su democracia. Sobre la confianza en las instituciones en una escala de 0 al 10, la familia alcanzó un 7.8 mientras que el gobierno quedó en 5.1, el nivel más bajo de las categoría presentadas (entre ellas iglesia, maestros, Ejército, TV, vecinos, Instituto Federal Electoral, prensa y Presidente) y entre las opciones englobadas en instituciones (gobernadores, jueces, SCJN, Jefes delegacionales, presidente municipales, diputados, senadores, partidos políticos) la policía quedó en el rango más bajo de calificación con 4.3 (ENCUP 2012)

En contraste, la tercera ENCUP, inmediata anterior a la administración federal del gobierno de Felipe Calderón (2000-2006), realizada en el año 2005, arrojó datos de los niveles de confianza a las instituciones, donde en una escala de cero a 10, las mejores calificadas fueron el Ejército, la iglesia y el Instituto Federal Electoral, respectivamente; seguidas, en orden descendente, por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Presidente y el Congreso de la Unión.

Respecto a los actores políticos y grupos sociales, los mejor calificados fueron los médicos, seguidos por los maestros y las organizaciones sociales; asimismo, los grupos, actores políticos e instituciones que recibieron la más baja calificación fueron los sindicatos, la policía en el penúltimo lugar y los partidos políticos en el último escaño.

Estas encuestas realizadas a partir del 2001, a pesar de que en su aplicación no muestran periodicidad (las siguientes fueron en 2003, 2005, 2008, 2012), permitieron obtener cierta percepción, desde la óptica gubernamental, de los intereses ciudadanos, a pesar de las preguntas acotadas. Ante ello, se puede afirmar que la gran diversidad de intereses y prácticas ciudadanas no pueden reflejarse en su totalidad en encuestas como la ENCUP; debido a esta situación, las mediciones de empresas encuestadoras como Mitofsky y Parametría, entre otras más, contribuyeron a reflejar un panorama más completo de los temas de interés de la población y de la percepción de la situación imperante en la administración en materia seguridad pública.

“En lo que respecta a la percepción sobre la seguridad en el país, observamos una estabilidad en la percepción negativa en los últimos 3 años; en ese periodo, con ligeras variaciones 8 de cada 10 mexicanos sentían que la inseguridad aumentaba, con una ligera mejoría en el último trimestre”: Consulta Mitofsky, El Juicio Ciudadano. Evaluación de la Presidencia de Felipe Calderón en México 2006-2012

Mitofsky también señaló que a lo largo del sexenio la preocupación que más creció fue la “inseguridad”, por lo que de acuerdo a esta respuesta afirma que el tema dominante en el gobierno de Felipe Calderón fue por mucho esa variable y no el empleo como se planteó en campaña y agrega: “Observamos que de 2010 a 2012 ese concepto crece pero no lo hacen ni la “drogadicción” ni el “narcotráfico”, por lo que entendemos que la queja ciudadana estaba más enfocada a la violencia y no a la presencia de las drogas”.

### **1.1.3. Las OSC en América Latina y desde la visión internacional**

La conducción detectada de las OSC en algunos países de América Latina como Chile, Brasil, Colombia y Perú, deja entrever su marco de acción dentro de los gobiernos que las arropan; de igual forma se comenta sobre el crecimiento y el grado de participación que han logrado en sus relaciones con el gobierno, lo que habla del nivel de desarrollo de éstas.

“En Chile, las NPO (organizaciones sin fines de lucro) desempeñaron su papel denunciando y preparando estudios críticos de las consecuencias del modelo neoliberal y sosteniendo programas de pobreza”. Su número se multiplicó con el advenimiento de las luchas populares masivas entre 1982 y 1986 que amenazaron con derrocar al gobierno militar. Sin embargo, en 1990, con la llegada de la democracia, las NPO tuvieron que repensar sus fines y objetivos organizacionales, “puesto que ya no se justificaba seguir luchando contra el gobierno y, de apoyar a los movimientos sociales muchas NPO, pasan a colaborar con el gobierno”. (leadership.com)

En el presupuesto participativo de Brasil confluyen grupos de ciudadanos que operan a nivel de barrios y colonias, de manera democrática y de integración que, en conjunto, deciden el presupuesto de la obra pública municipal. Lo que le permite al gobierno y a la

ciudadanía tener el control de los resultados y mejor calidad en los procesos. También en este país existen los llamados consejos gestores de políticas públicas a escala federal, estatal y municipal, donde participan y se corresponsabilizan de los resultados el gobierno, las organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, organizaciones de usuarios de servicios y el poder legislativo. Se trata de estructuras normadas por ley con funciones específicas y con decisiones que se convierten en obligatorias. En este país la figura jurídica de Organizaciones de la Sociedad Civil de Interés Público, se creó en el año de 1999.

En Colombia la integración de la sociedad civil se ha posicionado en la rendición de cuentas. La Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la Nación, tienen la participación ciudadana integrada en sus reglas y prácticas.

En Perú, destacan sus mesas de concertación donde la ciudadanía, junto con el Legislativo y Ejecutivo, participa en los gobiernos regionales al decidir sobre política pública y distribución de presupuesto.

	México	Brasil	Chile
<b>OSC</b>	15,000 (registradas)	338, 162	86,723

Fuente: Artículo *Marco Legal y fiscal de organizaciones de la sociedad civil en Brasil y Chile*. (Hevia, 2009)

En el artículo *Marco Legal y fiscal de organizaciones de la sociedad civil en Brasil y Chile* Felipe Hevia de la Jara (Hevia, 2009, p.27-38) sostiene que el marco normativo es un elemento decisivo para la construcción del espacio público de cada país; también señala una relación directa entre las prácticas legales y fiscales de cada país con la generación de las OSC.

Esta breve esbozo de la participación de las OSC en AL muestra que los grupos ciudadanos organizados han logrado incursionar con diferentes niveles de participación en las relaciones gubernamentales; situaciones diversas ratifican el interés de la ciudadanía de querer ser parte activa, más que receptora, en los asuntos que la afectan.

La organización ciudadana adopta características particulares según las naciones y sus regulaciones que permiten su fomento pero tienen como común denominador el interés de ser incluidas en la toma de decisiones.

En la denominación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), a las OSC se les conoce como ONG, es decir, Organizaciones no Gubernamentales (por sus siglas en inglés NGO). Y las reconoció con sus diversas temáticas en 1945.

La ONU registra más de 1, 500 OSC, con acciones y estudios relacionados con el organismo internacional, lo que se traduce en importantes lazos con los diversos grupos sociales en el mundo. Las agrupaciones registradas en la ONU son un número poco representativo en relación a las que existen con los países vinculados lo que quizá se deba al desinterés de las agrupaciones sociales de figurar en un organismo internacional o a la falta de actualización de la información pública.

A través del Departamento de Información Pública, Naciones Unidas apoya a las ONG'S a conocer y difundir información sobre los temas donde este organismo participa para que el público conozca el quehacer en la materia de la organización mundial.

Entre sus áreas de interés se encuentran: Agricultura, Atmósfera, Biodiversidad, Biotecnología, Construcción de capacidades, Cambio climático, Políticas de producción y consumo, Demografía, Sequía y desertificación, Gestión de desastres, Educación, Energía, Finanzas, Bosques, Agua, Equidad de género, Salud, Asentamientos humanos, Indicadores, Desarrollo industrial, Basura, Transporte, Comercio y ambiente, Químicos tóxicos, Tecnología, Desarrollo sustentable, Turismo sustentable, Ciencia, Sanidad, Desarrollo rural, Protección y manejo sustentable de la naturaleza, Sociedades comerciales (partnerships), Océanos y mares, Montañas, Minas, Sistemas de implementación comercial, Acuerdos institucionales, Cooperación internacional y Derecho internacional.

El área de seguridad pública no figura en la temática de los OSC registradas en el organismo internacional.

Como se puede apreciar, los temas de interés representan al mismo tiempo sus límites en las áreas que abarcan, más allá de éstos, no están considerados otros que la misma sociedad, a través de estos organismos ajenos al gobierno, puedan ser contemplados o en su defecto ser englobados en alguno de los ya mencionados.

No hay una organización que sea capaz de abarcar todo el espectro de la problemática social. Son organizaciones cuyos mandatos y coberturas geográficas son precisos y restringidos. Son organizaciones especializadas en temáticas y asuntos concretos. Aunque algunas, por la problemática que abordan, pareciera que abarcan temas sumamente amplios, tienen que delimitar su campo de interés para cumplir sus metas.

Del siguiente cuadro construido a partir de información pública de la ONU se puede deducir que el registro de las OSC mexicanas que figuran en el organismo internacional no son representativas por su disciplina ni por la cantidad, a las organizaciones sociales existentes en el país, si se comparan con los registros de las OSC de la SEGOB.

Se observa que la seguridad pública no figura en los temas de interés de tales agrupaciones sociales. Tampoco se deduce una participación activa de las OSC de acuerdo a la información que aparece en los registros del organismo internacional. Las actividades de las OSC mexicanas son reducidas.

El cuadro habla por sí mismo de la disminuida presencia de las OSC mexicanas y de su escasa participación dentro de la ONU. Los espacios en blanco encontrados en la figura se derivan de la falta de información sobre las OSC que aparecen registradas en la página de internet del organismo internacional. Sin embargo, para una mejor interpretación, se debe considerar que los espacios en blanco correspondientes al rubro de participación en la ONU no significan nula participación sino que la información no aparece actualizada.

## OSC mexicanas registradas ante la ONU

Nombre de la organización	Tema de interés/Misión	Localización geográfica	Participación en la ONU
Academia Mexicana de Derecho Internacional	Derecho	D.F.	
Asociación de Defensoría Ciudadana, AC		Tlaxcala	
Asociación Mexicana en Pro de la Familia, Cultura y Bienestar Social, AC (Profam)		Edomex (Nezahualcoyotl)	
Center for Economic and Social Studies for the Third World		México	
Centro de Estudio y Formación Integral de la Mujer (CEFIN). Fecha de creación: 2005	Transmitir los valores mediante la formación integral, el liderazgo y la proyección de la mujer; Imbuir a la sociedad de una visión humanista; Crear una línea de pensamiento a favor de la mujer y la familia; Revalorar la esencia y funciones de la mujer; Influir en el diseño e implementación de políticas públicas a favor de la mujer.	Edomex (Naucalpan)	2005,2006,2007, 2008, 2009 y 2010
Centro Mexicano para la Filantropía, AC (CEMEFI)		D.F.	Sin registros
Clamor en el Barrio de México, A.C. Fecha de creación: 1995. Voluntarios: 10	Rehabilitación y drogas	Guanajuato (Celaya)	Documentary in DVD, "Preventing the Addictions at School and Society". 2008, once.
Comunicación Cultural Año de registro: 1996	Niñez, cultura, derechos humanos, grupos indígenas, medios de comunicación, desarrollo sostenible, voluntariado	D.F.	
Los Dos Mexicos AC	Información no disponible	D.F	
Formación y Protección de la Mujer y el Menor, AC		S.L.P. (Cd. Valles)	
Hecho por los Ángeles, AC		Puebla	
JuchariMotzitarakua		D.F.	
Global Healing Association, A.C.		D.F.	

Nombre de la organización	Tema de interés/Misión	Localización geográfica	Participación en la ONU
Fundación Cultural Baur, AC. (FCB) Año de registro 2004	Económico y social: Biodiversidad, niñez, cultura, discapacitados, desarrollo, educación, medio ambiente, familia, comida, derechos humanos, grupos indígenas, migración, refugiados, desarrollo social, estadísticas, agua, mujeres, jóvenes.	D.F.	
Fundación Eudes AC Año de registro 2004		D.F.	
Fundación ProEmpleo Productivo, AC	Económico y Social: Educación, trabajo, sector privado, desarrollo social, mujeres, mujeres y economía, empleo.	D.F.	
Misión Mujer AC Fecha de fundación:1999; fecha de registro ante la ONU: 2007	Económico y social: educación, desarrollo social, mujeres, valores, juventud.	Jalisco	2008 al 2011 en temas sobre mujer y un año con participación en el tema desarrollo social (2011)
Mujeres Unidas Solidarias Activas, A.C. Fecha de fundación: 1998; fecha de registro ante la ONU: 2009. Son 5 socios fundadores. Se cuenta con 90 socios	Gender Issues and Advancement of Women: Education and training of women Human rights of women Indigenous women Information and communication technologies Men and boys Millennium Development Goals Service provision The girl child Violence against women Women and armed conflict Women and health Women and poverty Women and the economy Women and the environment Women and the media	D.F.	
Patronato de Apoyo del Hospital General de Occidente, AC		Jalisco (Zapopan)	La organización no ha participado en encuentros.

Nombre de la organización	Tema de interés/Misión	Localización geográfica	Participación en la ONU
Planetafilia		Jalisco (Guadalajara)	La organización no ha participado en encuentros.
Reforestamos México AC Fecha de fundación y de registro ante la ONU: 2002. Afiliacon con otras organizaciones: Grupo Bimbo, WorldResourcesInstitute (WRI), ForestLegality Alliance, The International UnionforConservation of Nature (IUCN), Departamento de Informacion Pública de Naciones Unidas, Comision Nacional Forestal (CONAFOR), Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible (CCMSS), Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), PRONATURA, Red Mexicana de Organizaciones Campesinas Forestales, A.C. (Red MOCAF)	Economic and Social: Environment Indigenous Peoples Sustainable Development  Sustainable Development: Biodiversity Climate change Education Forests Rural Development	D.F.	La organización no ha participado en encuentros.
Tres Ríos Protección y Ayuda AC	Sustentabilidad del medio ambiente.	Michoacán (Pátzcuaro)	La organización no ha participado en encuentros.

Cuadro 3. Elaboración propia con información de la ONU

## 1.2. Notas sobre gobernabilidad

La gobernabilidad se relaciona con la capacidad del gobierno de dirigir a la sociedad. Se enfoca únicamente a la acción gubernamental, se relaciona con las condiciones y el comportamiento del gobierno. La sociedad, en este concepto, no es considerada en su participación ni tiene relación más allá de la concepción de ser la receptora de los actos gubernamentales.

Bajo esta óptica, las situaciones de ingobernabilidad pueden resolverse dotando al gobierno de nuevas capacidades idóneas y suficientes a fin de que pueda dirigir eficazmente a la sociedad, lo que conduce a un gobierno capaz y eficiente.

Las reformas de Estado, diseñadas desde las perspectivas gubernamentales, han buscado dotar de estas capacidades. Así, los problemas de gobernabilidad derivan, en parte importante, de estas reformas autopromovidas por los mismos gobiernos.

Como una manera de poder monitorear la calidad gubernativa y dar pauta a climas de inversión, el Banco Mundial presenta indicadores de gobernabilidad para 199 países, éstos se basan en cientos de variables que fueron diseñadas por reconocidas organizaciones, entre ellas se encuentran *Gallup Internacional*, *FreedomHouse*, Foro Mundial y Latinobarómetro, entre otras. Los indicadores quedaron englobados en cinco grandes rubros:

1. Voz y Rendición de Cuentas. Mide derechos humanos, políticos y civiles.
2. Estabilidad Política y Ausencia de Violencia. Mide la posibilidad de amenazas violentas a, o cambios en, el gobierno, incluyendo el terrorismo.
3. Efectividad Gubernamental. Mide la competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de servicios públicos.
4. Calidad Regulatoria. Mide la incidencia de políticas hostiles al mercado.
5. Estado de Derecho. Mide la calidad del cumplimiento de contratos, la policía, y las cortes, incluyendo la independencia judicial, y la incidencia del crimen.
6. Control de la Corrupción. Mide el abuso del poder público para el beneficio privado, incluyendo la corrupción menor y en gran escala (y la captura del estado por las élites).

Fuente: worlbank.org

Por su parte, la Organización de los Estados Americanos (OEA) relaciona la gobernabilidad con estabilidad institucional y política, así como efectividad en la toma de decisiones de las administraciones. La vincula con la capacidad del gobierno en términos generales, de dar resultados entre la oferta y demanda de las políticas públicas y servicios.

Los indicadores pueden expresar el grado de aproximación de una institución específica en relación a una meta deseable, constituyendo un punto de referencia clave de una estrategia orientada a la gestión por resultados (Echebarría, Koldo, 2004, p. 3).

Aguilar Villanueva, (Aguilar, 2010 pp. 7-10), menciona que la ingobernabilidad se hizo evidente en los años 60 y 70 cuando se registraron crisis financieras e inestabilidad de los

regímenes políticos que evidenciaron la ineficacia del gobierno y su incapacidad para conducir los procesos económicos y sociales. Ante la falta de resultados acertados la legitimidad de los mismos se vio cuestionada.

Desde la mirada de Loyo Hernández, la gobernabilidad es atributo del gobierno y no del Estado y advierte sobre las situaciones que generan crisis de ingobernabilidad como la pérdida de legitimidad derivada de escándalos que ponen en duda la base sobre la que se obtuvo el poder; actuación en perjuicio de la población, lo que pone en duda la efectividad del gobierno para el ejercicio del poder; también señala que las demandas insatisfechas de gran parte de la población y la pérdida del monopolio de la fuerza, dan paso a grupos armados que disputan al Estado el dominio sobre territorios (Loyo, 2002, p. 20).

Poe su parte, Monedero advierte de las afectaciones de la ingobernabilidad:

“La ingobernabilidad (contracara de la gobernabilidad), en definitiva, es el concepto con el que se quiere justificar la quiebra de, al menos, cuatro bienes públicos: la legitimidad de la participación (otorgada por el Estado democrático), el bienestar material (otorgado por el Estado social), la seguridad jurídica (otorgado por el Estado de derecho) y la identidad cultural (otorgado por el Estado nacional o plurinacional). En el discurso de la ingobernabilidad el problema no es la quiebra de esas redes de seguridad institucional, sino las dificultades para que el sistema de dominación y la obligación política de los ciudadanos se mantenga”. (Monedero, 2003, p.78)

En función a estos aspectos, la resolución al problema de la inseguridad fue la principal demanda ciudadana no cubierta por el gobierno federal en el sexenio 2006-2012, mientras que la estrategia contra la inseguridad, reiteradamente señalada como equivocada y llamada a su rediseño por la sociedad civil, fue aplicada para el combate del crimen organizado sin modificación alguna, lo cual generó decesos de civiles que el gobierno llamó “daños colaterales”, en perjuicio de la población civil. (Proceso, 2007)

La población no sólo cuestionó los fines y procedimientos de la estrategia, también el uso del monopolio del poder que afectó no sólo a la población, sino que tampoco contuvo el avance del crimen organizado.

Las capacidad regulatoria del Estado fue un indicador de gobernabilidad no cumplido y cuya carencia tiene efectos negativos, así lo explica Edgardo Buscaglia: “Como manifestación económica, la delincuencia organizada crece y se alimenta de las fallas regulatorias de los Estados, obtiene ganancias de aquellos mercados con excesos de complejidad o ausencia de modelos regulatorios” (Buscaglia, 2014, p. 22).

### **1.2.1. Visión social de la gobernabilidad en el tema de seguridad pública**

Desde finales de los años noventa, el gobierno mexicano acrecentó el servicio de las Fuerzas Armadas en operativos para la captura de narcotraficantes, lo que significó un cambio cualitativo frente a su uso tradicional en labores de erradicación de drogas. Estas tendencias continuaron con el gobierno de Vicente Fox en la década siguiente (Chabat, 2010).

Al iniciar su administración, el gobierno de Felipe Calderón marcó su interés por combatir el crimen organizado de manera frontal a través de operativos policial-militares por lo que justificó el combate de los cárteles de la droga como un asunto de salud pública. Esta visión la reconoció en uno de sus discursos de final de sexenio donde también explicó que el combate al crimen organizado estuvo basado en tres ejes: el enfrentamiento y sometimiento de los criminales, a través del Ejército, la Marina, la Policía Federal y la PGR; reconstruir las instituciones de seguridad y justicia ante su fragilidad y falta de capacidad; el tercer eje fue el social y lo planteó como la apertura de oportunidades para los jóvenes para evitar que caigan en las adicciones y en las manos de criminales. (sre.gob.mx, pp.1-6)

La visión de Jorge Castañeda y Rubén Aguilar en su libro *La guerra fallida* contradice a la idea presidencial que en su momento imperó acerca de que México se estaba convirtiendo en un país de consumo en lugar de uno de paso de estupefacientes; los autores aseguran que la estrategia implementada no fue la adecuada y tampoco justifican la confrontación frontal del Estado contra el crimen organizado que provocó miles de víctimas. (Castañeda, Aguilar, 2009)

La percepción equivocada del diseño de la estrategia contra la inseguridad del presidente Calderón también la criticó Edgardo Buscaglia en su texto *Vacíos de Poder en México*, donde concluye que no se vislumbraron otros aspectos de la misma rama que atañen al crimen organizado (secuestro, piratería, trata, robo de combustible, pornografía infantil, chantaje) por lo que sólo se logró diversificarlo. El autor propone combatir con diferentes medidas, desde todos los frentes, con la colaboración de la sociedad interesada en participar en el combate del flagelo. (Buscaglia, 2014)

La siguiente gráfica refleja que la estrategia de seguridad del sexenio para el combate de la inseguridad no fue efectiva; la tendencia en los delitos registrados no se inclinaron a la baja, sino por el contrario, se incrementaron.

### Incidencia delictiva 1997- 2013

Año	Homicidio doloso	Secuestro	Extorsión	Robo de vehículo con violencia
1997	14,216	734	1,020	79,378
1998	14,619	590	3,391	62,374
1999	13,849	591	1,168	64,800
2000	13,855	505	1,337	58,916
2001	13,148	435	1,636	53,751
2002	12,676	413	1,910	56,550
2003	11,628	323	2,416	30,212
2004	11,264	278	2,979	27,450
2005	11,806	733	3,157	25,162
2006	10,253	438	3,123	27,073
2007	13,155	907	4,869	32,462
2008	16,118	1,162	6,332	42,673
2009	20,680	1,122	6,113	61,344
2010	22,825	1,432	4,594	71,894
2011	21,736	1,418	7,284	62,392
2012	18,331	1,698	8,196	56,868
2013	11,835	1,128	4,691	36,544

Cuadro 4. Fuente: Elaboración propia con información del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

También se planteó el argumento de que la estrategia contra el crimen organizado fue una acción netamente política para lograr la legitimación gubernamental:

“Ante la dificultad de sostener cualquiera de los argumentos que el gobierno utilizó como justificaciones para explicar y defender su decisión, por lo que se vio como una acción espectacular en lo que el entonces gobierno entrante creyó era el principal problema del país (al menos, así manifestado en sus sondeos de opinión) y de esta manera lograr ganar una legitimación de ejercicio para sustituir una falta de legitimidad de origen, producto de una elección presidencial en 2006 muy cerrada y cuestionada por un porcentaje importante de la población”.  
(Morales, 2011, p 12)

El periódico El Economista, hizo referencia a los indicadores de ingobernabilidad 2009 difundidos por el Banco Mundial. Mencionó que entre seis valores que se evalúan, el país obtuvo la calificación más baja, de 24 puntos sobre 100, en el rubro de estabilidad política. “Esta calificación mide la violencia a la que está expuesta la población, así como la percepción de riesgo por parte de inversionistas y empresarios, para enfrentar procesos inconstitucionales o violentos, incluso terroristas, que podrían desequilibrar al país” y detalla el retroceso: “ Y en un espectro de 12 años, que es el analizado por el BM, queda claro que lejos de tomar nota y progresar hacia una mayor sensación de estabilidad política, México se ha ido anualmente para atrás, desde el año 2002, cuando ya había logrado una mejora al calificar con 42 sobre 100” (Morales, 2009).

### **1.2.2. Gobernabilidad y sociedad civil organizada**

Los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial dan a su vez la pauta a seguir a las OSC para contribuir al fortalecimiento de la gobernabilidad desde diversos temas.

Los cinco ejes rectores de la gobernabilidad del Banco Mundial dieron elementos para la medición de la gobernabilidad en la problemática de la inseguridad pública del sexenio.

Análisis diversos emanados de las OSC incluyen en sus temas de interés asuntos entrelazados de seguridad pública con derechos humanos, mediciones de violencia,

prestación de los servicios públicos, desempeño policial, justicia y transparencia, entre otros.

Vista la gobernabilidad como responsabilidad única del Estado, las OSC contribuyeron en el sexenio (2006-2012) a su fortalecimiento en la observancia, seguimiento y control del desempeño de las tareas gubernamentales y las fortalecieron a través de estudios, análisis y recomendaciones, lo que permitió contar con elementos adicionales, independientes a los que por sí mismo el Estado pudo generar a través de sus órganos e instituciones, para trabajar en la corrección de sus desviaciones o debilidades.

Ulrich Richter Agrega los aspectos de reivindicación política y fortalecimiento democrático como otros elementos en los que la sociedad participativa incide en la gobernabilidad: “Hoy han surgido nuevos movimientos sociales cuya identidad es la ciudadanía, éstos pueden, participando, coadyuvar en el fortalecimiento de nuestra democracia y en la reivindicación de la política” y agrega: “llevar nuestra causa por los caminos de la legalidad para transformar el escenario y fortalecer así la democracia” (Richter, 2014, p. 22-23)

La visión del autor se ve reflejada en la declaración de Miguel Treviño, entonces director del Consejo Cívico de Instituciones de Nuevo León y quien en la siguiente administración federal (sexenio 2012-2018) fuera incorporado como invitado permanente del Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP): “Hemos decidido que queremos lograr apropiación de la discusión pública por parte de la sociedad civil, lazos de confianza entre ciudadanos activos, articulación de la sociedad civil organizada y la ciudadanía, y el empoderamiento de la sociedad civil” (2012, citado por Vega, 2012).

La declaración habla del deseo de los grupos sociales organizados en su aspiración por tener un papel más activo en las decisiones de gobierno y en consecuencia tener incidencia en la gobernabilidad.

Sobre este activismo ciudadano, Camou, puntualiza la necesidad de considerar otros canales de comunicación para el fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad.

“No debe creerse que la existencia de ese sistema de partidos basta por sí solo para garantizar niveles adecuados de gobernabilidad. Naturalmente, tampoco vale lo contrario, es decir, gobernar privilegiando los factores reales de poder

(corporaciones, empresarios, sindicatos, etc.), a espaldas de una ciudadanía que muestra crecientes niveles de activación, de capacidad organizativa y eventualmente, de veto decisonal. Por tal razón, es necesario hallar una combinación entre un sistema de partidos fuertes, representativos y con orientaciones programáticas -y no meramente reivindicativas-, y un conjunto de acuerdos y canales de comunicación en otros ámbitos de la vida social que trasciendan el marco específico de las instituciones *clásicas* de la democracia” (Camou,s/f).

La declaración de Camou lleva al planteamiento de una demanda de mayor equilibrio en la toma de decisiones donde se respete el disenso. De esta manera, la pluralidad de las organizaciones civiles también puede constituir un freno para quienes optan por la centralización del mando.

### **1.3. Gobernanza y sociedad civil organizada**

La palabra gobernanza ha evolucionado en su definición. Su origen proviene del griego κυβερνάω *kybernan* (dirigir, conducir una nave o un carro), de donde también deriva la palabra gobierno. En el siglo XIV surge en francés el concepto *gouvernance*, designado al arte o manera de gobernar, antecedente del término en inglés *governance* registrado en 1380. Derivado del francés, surge en español el concepto gobernanza.

La concepción de la palabra continuó con sus modificaciones con el paso de los años, se le llegó a considerar como sinónimo de gobierno, gobernabilidad o como el modo de gobernar a los ciudadanos, pero es en 1990 en el ámbito académico anglosajón donde se construye el término actual al proponerla como el modo que promueve una nueva forma de gestión de los asuntos públicos, fundado sobre la participación de la sociedad civil organizada a todos sus niveles (nacional, local, regional e internacional).

La Real Academia Española (RAE) diferencia un uso antiguo del concepto de gobernanza (2. f. ant. Acción y efecto de gobernar o gobernarse) y el más reciente (1. f. Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía).

De la evolución del vocablo, Diana Vicher (Vicher, 2014, p.70-76) investigadora mexicana, hace un aporte relevante en el estudio de la epistemología del término al estudiar sus diversas acepciones en el tiempo así como en su evolución fonética y destaca que, aunque suene chocante, gobernancia es la traducción correcta del latín, francés o inglés, de la palabra gobernanza.

Latín	Francés	Inglés	Español
Gubernantia	Gouvernance	Governance	gobernancia

Más allá de la de la puntualización del uso correcto del término, que sin duda es relevante, destaca la evolución de la concepción de concepto al proponer en la actualidad la propuesta de un cambio de paradigma en las relaciones de poder pues enfatiza el papel del gobierno ya no como el eje central de una organización política, sino como una de las partes.

“Este concepto (gobernanza) se sitúa dentro de la corriente neoinstitucionalista que integra las instituciones, la sociedad y la economía en las acciones de gobierno y en los procesos de decisión, variedad de las fórmulas de gobierno ‘flexible’, ‘desreglado’ o ‘abierto’. Supone la superación de la exclusividad de los poderes políticos respecto de los asuntos públicos, la incorporación de otros agentes que participan en la formación y toma de decisiones y la interdependencia en la gestión por medio de los procesos de participación y control” (Alli, 2013, p. 19).

La gobernanza es estudiada desde diversos enfoques de analistas europeos, estadounidenses y australianos. En México, Luis F. Aguilar Villanueva es uno de los investigadores que ha seguido con mayor detenimiento el tema en América Latina y quien ha dado mayores aportes al tema, visto desde la ciencia política y la administración pública, principalmente, y cuya visión será el principal soporte para la argumentación teórica de este trabajo.

Luis F. Aguilar detectó en la globalización una rearticulación de las relaciones entre sociedad y gobierno llamado gobernanza que define como:

“un nuevo proceso directivo como resultado de un nuevo tipo de relación entre gobierno y sociedad, que ya ni es determinado ni dominado por el gobierno y que, por ello, tampoco puede ser en modo de mando y control, dada la independencia

política de los actores sociales y su fuerza relativa en virtud de los recursos que poseen y de los que el gobierno carece” (Aguilar, 2013 pp 299-300)

Esta concepción de gobernanza fue tempranamente adoptada por el Banco Mundial para denominar cierto modelo de gestión estatal sugerido a los países “en desarrollo”: medidas de reestructura del Estado, de política económica y de participación de actores no estatales en la gestión (Graña, 2005).

Alli Aranguren, enumera los elementos esenciales de la gobernanza según las distintas organizaciones internacionales: “el estado de derecho; la democracia representativa y participativa y la transparencia”. Además añade otros rubros como: “la responsabilidad de los poderes públicos; un sistema de toma de decisiones descentralizado que fomente la participación en la gestión pública; una gestión eficaz y eficiente de los recursos públicos con controles internos y externos”. Otros elementos que también considera imperantes de la gobernanza son: “la lucha contra la corrupción y un marco económico favorable a la libertad de empresa y a la economía de mercado” (Alli, 2013, p. 22).

De los conceptos planteados se puede determinar, entonces, que **la gobernanza se propone como alternativa en el modo de concebir y dirigir el proceso de gobernar; la gobernanza plantea la inclusión de la sociedad en las decisiones de gobierno por lo que refleja una relación de equilibrio y corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados en la búsqueda de una forma diferente de gobernar.**

### **1.3.1 Visión gubernamental de la gobernanza en torno a las OSC**

La sociedad civil, en sus diversas agrupaciones organizadas, no era reconocida jurídicamente como un ente con derechos, obligaciones y con capacidad de organización autónoma sino hasta 2004 con la creación de la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (LFASC), que la dota de un marco normativo para la planeación y operación de proyectos enfocados a grupos sociales de su interés.

Toda organización civil legalmente constituida que realice actividades relacionadas con lo que esta ley menciona y además no persiga fines de lucro ni tenga actividades

proselitistas puede ser reconocida formalmente e incluso disfrutar de apoyos y estímulos económicos. (Art. 3 LFASC)

Según esta ley, que puede considerarse un parteaguas en la relación de la sociedad civil con el Estado, las actividades de la sociedad civil objeto de fomento, deben estar relacionadas con: asistencia social (de acuerdo a la ley de salud), alimentación, cívicas, asistencia jurídica, apoyo a grupos indígenas, equidad de género, discapacidad, desarrollo comunitario rural o urbano, derechos humanos, promoción del deporte, protección al ambiente, actividades culturales, científicas y tecnológicas, economía popular, protección civil, derechos de los consumidores y las que determinen otras leyes. La actividad relacionada con el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana fue adicionada en abril de 2012.

Como coordinadores para la aplicación de la ley participan la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) como promotoras del diálogo entre los sectores público y privado. Destaca también la existencia de un Consejo Consultivo donde colaboran miembros de la sociedad civil en el diseño y orientación de las políticas de fomento.

Uno de los aspectos relevantes de dicha ley estriba en que tras su aparición, se sustituyeron los criterios políticos de los programas sociales por criterios técnicos para lograr resultados y que se reflejaban en el otorgamiento de recursos.

“Durante décadas, en la relación del Estado con la OSC, predominó una lógica clientelar, donde la variable política, el intercambio de favores políticos: el apoyo y voto a cambio de recursos, era el criterio más importante para la asignación de fondos públicos federales. Con los cambios que vivió el país a partir de la década de los años ochenta, se abrió un margen para empezar a modificar la relación entre gobierno federal y las OSC”. (Verduzco, Trujillo, Tapia, 2009, p 10)

En 2008 el Indesol dictaminó más de tres mil proyectos y apoyó financieramente a más de 1400 a los que hubo darle seguimiento (Verduzco, Trujillo, Tapia, 2009, pp. 10- 12)

En el entonces denominado Análisis del Programa de Coinversión Social estudiado por los investigadores detectó hacia qué temáticas se recargaron los apoyos económicos

gubernamentales y que permitió detectar las áreas de interés del sector gubernamental donde apoyó la participación ciudadana:

“El programa apoya principalmente proyectos que atienden necesidades de grupos vulnerables; en segundo lugar proyectos que buscan fomentar la creación de capacidades; en tercer lugar proyectos que tienen como objetivo sensibilizar sobre alguna temática, mientras que, el apoyo a proyectos que buscan incidir en la agenda pública o realizar ejercicios de contraloría social es casi nulo”. (Verduzco, Trujillo, Tapia, 2009, p 14)

En el marco de la democracia la conformación de dicha ley fue un paso importante, pero es necesario realizar esfuerzos adicionales para la participación de la sociedad, como se planteará más adelante.

En contraparte, también se ha señalado la falta de interés proveniente del gobierno mismo. Othón Cuevas Córdoba, quien fuera uno de los impulsores de la LFASC, fundador de la Red Mexicana Contra la Extrema Pobreza, A.C e integrante de la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social de la Cámara de Diputados por el PRD en la LX Legislatura, constató desde su experiencia cómo esta ley, no sólo por existir, puede despertar el interés hacia el sector social organizado y menos el interés del gobernante en turno. El ex legislador narró que en 2007, desde su papel como miembro del Consejo Técnico Consultivo, su grupo logró un diálogo respetuoso y constructivo con el Ejecutivo anterior (Vicente Fox) y que, sin embargo, la relación fue inexistente con el gobierno de Felipe Calderón. (Meixueiro, Carrera, 2007, p. 55)

Lo anterior da cuenta de los avances y retrocesos en las relaciones políticas de las OSC ante el paso del cambio de gobierno en las administraciones federales, lo que significa, que ante tales modificaciones se tienen que reconstruir esquemas de acercamiento político y de negociación para nuevamente despertar el interés del sector gubernamental para dar continuidad y avance a los proyectos.

Otro aspecto a destacar es que el Consejo Técnico Consultivo al que hace alusión la LFASC carece de presupuesto para instaurar todo tipo de estudios y análisis que fortalezcan su actividad de vigilante del cumplimiento de la ley, por lo que sólo puede jugar el papel de testimonial.

### **1.3.2. El Estado mexicano en el ejercicio de la gobernabilidad y la gobernanza**

Ante el lento crecimiento económico detectado en la década de 1970 se pensó que la política económica llevada por un Estado aislado no podría crecer permanentemente. Se optó por la desregulación y la privatización para fomentar el desarrollo socioeconómico; de esta forma los principios del mercado se transformaron en la ideología del neoliberalismo. Pero las crisis políticas y económicas desacreditaron la anterior creencia como fuerza del progreso económico y bienestar de la población; situación que según Mayntz, dio oportunidad al paso de la gobernanza:

“En cambio, se le está dando cada vez mayor atención a la segunda alternativa para el Estado jerárquico, es decir la gobernanza moderna, o la cooperación de las autoridades del Estado con los actores privados corporativos y la participación de organizaciones privadas en la elaboración de políticas públicas. Los actores corporativos privados que representan un papel en la gobernanza moderna son principalmente las grandes firmas, los sindicatos, las asociaciones empresariales y otros tipos de organizaciones de intereses, así como las asociaciones de bienestar público más grandes” (Mayntz, 2001, p. 2).

Como señala Mayntz, son los grandes grupos empresariales y los grupos organizados los que tienen un papel más activo en la gobernanza. La organización, ya sea pública o privada, abre la posibilidad de cooperar o negociar con el gobierno. En el Estado mexicano estas prácticas se dan a través de grupos empresariales netamente enfocados al desarrollo del mercado cuyos beneficios principales los reciben unos cuantos, por lo que desde esta perspectiva se traduce que si bien la gobernanza cuenta con la participación de grupos sociales representados en grupos empresariales, los acuerdos que logran no conllevan necesariamente, de manera proporcionada, beneficios a los grandes grupos de población ajenos a este tipo de negociaciones.

Ante ello, resulta relevante la precisión de Aguilar Villanueva al apuntar que la gobernanza es tal cuando se le da el carácter de público principalmente; alerta que el contenido de la gobernanza debe dejar claro que las decisiones públicas pueden ser corregidas ante posibles ventajas derivadas de las relaciones de poder ya que se pueden presentar resultados extremos como el “gobierno déspota benevolente” o el “gobierno rehén”,

situaciones que cuestionarían el proceso directivo. La gobernanza, llama al escrutinio y la rendición de cuentas en busca de contrapesos entre actores (Aguilar, 2010 p. 59).

México se ciñó a los nuevos paradigmas marcados por los organismos internacionales al incorporarse a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1994 y realizó reformas de Estado con parámetros señalados desde el exterior.

La gobernanza comienza a tomar forma en la denominada Nueva Gerencia Pública en los años ochenta donde en el ámbito internacional se determina un cambio de valores en el sector público relacionados, en una primera etapa, con el racionalismo económico del gasto gubernamental y en una segunda etapa, con la búsqueda de la mejora de servicios y las relaciones con los ciudadanos, según clasifican Alejandro Carrillo y Héctor Campero (Carrillo, Campero, 2003, pp. 3-10).

Se tiene, entonces, que la visión globalizadora, en la que México está inserto, aboga por mayores espacios de participación pública y el abandono de prácticas gubernamentales encaminadas a controlar y dirigir las acciones de la sociedad. Así, desde hace más de 20 años, desde el momento en que el país aceptó las pautas de los organismos internacionales, adoptó el planteamiento de cambiar las relaciones entre gobernantes y gobernados aunque el paso del tiempo no muestre cambios de fondo en este tipo de relación, más allá de lo que se puede concebir como participación ciudadana con miras al fortalecimiento de la democracia al registrarse un mayor interés en participación política para un cambio de partido en el gobierno federal que quedó enmarcado principalmente en la llamada alternancia política y de gobierno registrada en el año 2000.

El modelo neoliberal adoptado se ha inclinado hacia el desarrollo del mercado y dejado de lado el aspecto de fomento de la participación ciudadana aun cuando desde entonces los planes nacionales de desarrollo mencionan la importancia de la ciudadanía como centro de las acciones de gobierno aunque la actuación de ésta no haya tenido papeles más activos a los fomentados y permitidos.

La administración federal 2006-2012 observó las prácticas globalizadoras dictadas por los organismos internacionales con mayor énfasis en las relaciones de mercado y aunque trató de llevar a la par las recomendaciones en los planos de derechos humanos,

seguridad pública e inclusión social, como los temas más sensibles, no logró resultados eficientes. Las crecientes manifestaciones de las OSC, críticas de especialistas, organismos internacionales y las cifras sobre la inseguridad presentadas por el propio gobierno federal, dieron cuenta de ello (Aranda, 2010), (Camacho, Olivares, Pérez, 2011), (ADN Político, 2012), (Ordaz, 2009).

Grupos organizados de la sociedad civil surgieron en mayor número y otros se reorganizaron para tener mayor fortaleza y representatividad para hacer propuestas concretas al gobierno federal y manifestar su interés de participar en asuntos de seguridad pública.

Estas acciones de mayor acercamiento de las OSC hacia el gobierno federal para incidir en el tema concreto de seguridad pública y pedir participar para tener influencia en la construcción de políticas en torno al tema de seguridad pública pueden considerarse los primeros pasos de interés para sentar las bases de construcción de gobernanza desde el ámbito de la sociedad civil organizada. ¿Pero dejar que la sociedad civil organizada participe conlleva algún riesgo? ¿Por qué el gobierno mexicano no decide abrir la puerta para que la sociedad civil organizada tenga mayor participación y realmente incida en el diseño de las políticas públicas?

Aguilar Villanueva plantea una posible respuesta al señalar que los temores para dar paso a la gobernanza radican en varios aspectos: que el acto de gobernar pierda su naturaleza pública, el riesgo de no poder coordinar a un conjunto diferenciado de actores con diversos intereses y niveles de poder y por tanto no estar en condiciones de generar los acuerdos para darle dirección a la sociedad. También señala el temor en el reparto de responsabilidades en la rendición de cuentas, es decir, la posible confusión en descargar responsabilidades en caso de fracaso, ante la participación de más actores (Aguilar, 2010 pp. 55-56).

Ante la complejidad que implica una relación más activa en un creciente número de participantes, Sergio Ortiz Leroux, descubre una paradoja: “la nueva complejidad social produce una fuerte demanda por conducción política pero al mismo tiempo dificulta elaborar políticas de Estado que generen consensos a largo plazo” (Sahuí, 2009, p.17)

### 1.3.3. Posición internacional de la gobernanza

Vicher (Vicher, 2014, p 115) da cuenta del ajuste en la postura, en 1996, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en torno al reconocimiento de nuevos actores en la gobernanza cuando el organismo señala que en este concepto participan además de la administración pública, las instituciones, métodos e instrumentos para gobernar, las relaciones que se dan entre gobiernos y ciudadanos, actuando como individuos y como parte de las instituciones, o a partir de éstas (partidos políticos, empresa, grupos de interés y los medios).

Cuatro años más tarde la OCDE llama al Estado a tener un papel promotor y de apoyo:

“Esta definición es ampliada en el año 2000, agregando que es un término amplio e inclusivo, que se refiere al papel y las capacidades del Estado, o de las autoridades públicas para influir, facilitar o emprender la acción que promueva los propósitos públicos, donde el mercado y la sociedad civil por si solos no puedan dirigirlos adecuadamente”. (Vicher, 2014 p. 115)

El llamado viejo continente ha marcado pautas de vanguardia; la Unión Europea lleva la batuta en la evolución de la gobernanza desde su conformación misma como organización internacional al adoptar la integración y la gobernanza compartida con 28 estados europeos, lo que quedó establecido en el Tratado de la Unión Europea.

La Unión Europea cuenta con un control político sin jerarquías marcadas porque se posiciona entre una federación de estados y un estado federal, es decir, es un sistema de gobernanza de múltiples niveles. Tiene como característica estructural a las redes de representantes de estados miembros como redes encargadas de conectar la toma de decisiones, redes que conectan a los actores públicos y privados. El ejercicio del poder del Estado debe actuar de modo coordinado con otros Estados y organizaciones interdependientes.

En 2001 la Comisión Europea propuso a sus países miembros procesos de mejora. Inició una reforma de la gobernanza e incorporó cambios a sus procedimientos a fin de acercarse más al ciudadano. Así, a través del denominado *Libro blanco* llamó al compromiso de los Estados miembros. El documento basa en cinco principios la buena gobernanza:

## Principios de la buena gobernanza

Principio	Desarrollo
Apertura	Las instituciones europeas deben otorgar más importancia a la transparencia y a la comunicación de sus decisiones.
Participación	Conviene implicar de forma más sistemática a los ciudadanos en la elaboración y aplicación de políticas.
Responsabilidad	Es necesario clarificar el papel de cada uno en el proceso de toma de decisiones para que cada agente concernido asuma la responsabilidad del papel que se le ha atribuido.
Eficacia	Deben tomarse las decisiones a la escala y en el momento apropiado, y éstas deben producir los resultados buscados.
Coherencia	Las políticas que la Unión Europea lleva a cabo son extremadamente diversas y necesitan un esfuerzo continuo de coherencia.

Cuadro 5. Elaboración propia con información de europa.eu, (2001).

En el Libro blanco también se llamó a reformar la gobernanza de la Unión Europea a través de cinco grandes cambios:

1. **Una mayor participación de todos los actores sociales.** Recuerda que las políticas ya no deben decidirse desde arriba.
2. **Hacer más transparente el sistema de funcionamiento de la Unión.** Convoca a incrementar el debate público para establecer una comunicación más activa con los ciudadanos sobre los asuntos europeos. Abre el sitio web Europa como plataforma interactiva de diálogo y debate. Pide que el Consejo y el Parlamento europeo hagan más accesible la información sobre los procesos de decisiones.
3. **Llegar hasta el ciudadano por la vía de la democracia regional y local.** Para mejorar la asociación entre los diversos niveles y para lo cual propone:
  - a) Incrementar la participación de las asociaciones de organismos locales en la elaboración de las políticas comunitarias.
  - b) Una mayor flexibilidad en la aplicación de ciertas políticas comunitarias con un fuerte impacto territorial tomando en cuenta la diversidad de condiciones locales.
  - c) Coherencia general de las políticas, para que no funcionen sectorialmente.
  - d) Implicar a la sociedad civil.

En el texto reconoce que la sociedad civil desempeña un papel importante en la elaboración de las políticas comunitarias por lo que seguirá apoyando las acciones de las

organizaciones de la sociedad civil organizada, los interlocutores sociales y la sociedad civil en general. La Comisión recuerda que las organizaciones que representan a la sociedad civil deben aplicar también los principios de la buena gobernanza mostrando responsabilidad y transparencia. Antes de finales de 2001, la Comisión debió crear una base de datos en línea sobre las organizaciones de la sociedad civil.

- 4. Una consulta más eficaz y más transparente en el centro de la elaboración de las políticas de la UE.** El Parlamento Europeo debe intensificar y clarificar las audiencias públicas y fomentar una mayor participación de los parlamentos nacionales.

Destaca la conveniencia de publicar una lista de los foros de consulta sectoriales existentes y también prevé enmarcar la consulta en un código de conducta que fije unas normas mínimas de consulta. Estas normas deben mejorar la representatividad de las organizaciones de la sociedad civil y estructurar su diálogo con la Comisión.

- 5. Establecer vínculos con las redes.** La Comisión colaborará de forma más sistemática con las redes para permitir que participen en la elaboración y ejecución de las políticas y examinará la manera de mejorar el apoyo a la cooperación transnacional entre agentes regionales o locales.

Otros aspectos que también se abordan en el *Libro blanco* con la misma línea de hacer recomendaciones para optimizar el desempeño y la colaboración están: la mejora de la normativa, contribuir a la gobernanza mundial y redefinir la estrategia política de las instituciones. (europa.eu, 2001)

Conocer la organización, concepción y avance de la gobernanza en la Unión Europea permite ver la evolución de las relaciones entre los gobiernos y sus grupos sociales a fin de observar el perfeccionamiento de los mecanismos de interacción para lograr el mayor beneficio social. Lo que da también pautas para el análisis y estudio de los modos de gobierno de las sociedades modernas.

En este tipo de gobernanza de múltiples niveles, que se manifiesta en su actuación en la Unión Europea, las instituciones siguen teniendo un papel clave en el proceso de gobierno

aún ante la interacción de la gran cantidad de actores que pueden encontrarse en los acuerdos.

En la gobernanza de múltiples niveles los actores públicos y privados se interconectan en formas definidas para el intercambio y la colaboración; no existe una jerarquía y sus relaciones son complejas, rechaza la separación entre política nacional e internacional y los vínculos se dan entre diversos niveles institucionales.

Aunque muchos ven gobernanza en el sistema de gobierno de la Unión Europea, en contraparte, existen estudiosos que alertan y cuestionan sobre aspectos de organización del modelo. B. Guy Peters y Jon Pierre (Peters, Pierre, 2014, pp. 429-453), mencionan que la gobernanza en múltiples niveles responde más a un “pacto fáustico” por la naturaleza de su organización, porque, señalan, las definiciones constitucionales de las facultades institucionales no se han modificado, por lo que existe un relajamiento de los marcos regulatorios ante los acuerdos o negociaciones. Ante este escenario, mencionan la necesidad de ajustarse a medios formales ante la presencia de conflictos.

También detectan ciertas dosis de poder en los acuerdos y negociaciones y alertan que se corre el riesgo de que algunos intereses no sean realmente representados, por lo que van más allá en sus deducciones y no sólo cuestionan la gobernanza en sus múltiples niveles sino que objetan la existencia de la gobernanza misma, entendida como la conducción de una sociedad o un conjunto de sociedades hacia ciertos objetivos comunes sin que exista la imposición.

Sin embargo, hay quienes como Antonio Natera no sólo reconocen la existencia de gobernanza sino que inclusive detectan sus aportes: “Se ha revelado como una categoría útil para analizar, desde nuevas perspectivas teóricas y metodológicas, la totalidad de instituciones, actores y relaciones implicadas en los procesos de gobierno y de gestión pública” y revela su relación con dos importantes esferas: “vinculando en un sentido mucho más amplio e integrador el sistema político con su entorno político y social” (Natera, 2005 p.1)

Aunque es importante conocer las posiciones antagónicas sobre la existencia de un modelo de gobierno o de orientación política, no se profundizará en las contradicciones ya que partimos de la existencia de la gobernanza como un modelo *alternativo* en el ejercicio de gobernar y que por sus características y formas que adopta puede ser una propuesta para aspectos medulares como la seguridad pública, en la vida de este país. Para entenderla mejor, es importante conocer cómo se puede abordar la gobernanza en sus diferentes facetas de estudio.

Natera explica que el estudio de la gobernanza es multidireccional y se asocia a las interacciones sociopolíticas en los diferentes modelos de gobierno: local, subnacional, nacional y supranacional por lo que puede ser vista desde diferentes ámbitos: de la gestión pública, del análisis de las políticas públicas, de la economía política en el intercambio público-privado, en la gestión empresarial, en las relaciones internacionales, conocida también como gobernanza global; en la estrategia de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en la promoción de la buena gobernanza como objetivo de reforma en los países en vías de desarrollo; así como desde el ámbito de la Unión Europea para analizar las relaciones negociadas entre sus instituciones locales, regionales, nacionales y transnacionales, conocida como gobernanza multinivel. (Natera, 2005, p 758)

En esta característica multifacética de la gobernanza podemos visualizarla en otros niveles menos amplios en donde también se da la interacción y la negociación antes de llegar a los gobiernos locales, nacionales y globales: el hogar y la comunidad. Así, dependiendo del nivel de gobernanza varían los procesos y los actores.

## **CAPÍTULO 2**

# **RELACIONES GOBIERNO FEDERAL-OSC, ANTE LA CRISIS DE SEGURIDAD PÚBLICA**

### **2.1. El gobierno como instrumento de control y de dirección del Estado**

El Estado mexicano tiene como pilares la lucha de independencia, el movimiento de Reforma y la Revolución en el origen, y replanteamiento, respectivamente, de las primeras bases de su estructura político-jurídica y de su organización interna administrativa.

Tales acontecimientos fueron torales para la concepción de país; generaron como una de sus consecuencias el fortalecimiento de uno de sus elementos: la figura de gobierno como el eje del Estado, el ente que dirige y controla sus instituciones. Es el gobierno, identificado con la actividad política y un perfil ideológico, quien le da dirección al Estado a través de sus facultades constitucionales que le dan tal atribución.

Desde el punto de vista jurídico, el gobierno se define como el conjunto de órganos ejecutores del poder público donde se concentra el poder del Estado y está representado en el Ejecutivo, legislativo y judicial.

El gobierno es una de las partes del Estado y está a la disposición para los fines de éste: estabilidad, paz social y desarrollo sustentable. El gobierno, desde la visión del derecho, es positivo, el Estado es abstracto. El gobierno es, entonces, todas las instituciones y organismos que forman parte del Estado.

El gobierno constitucional, emanado de un proceso democrático, es el tipo de gobierno de México, caracterizado por la participación ciudadana; el gobierno proviene de la elección del pueblo a través del voto.

No se entrará al análisis de los niveles de gobierno (Federal, estatal y municipal) ni a las formas de gobierno (democracia, monarquía, aristocracia, dictadura), ni a cómo está representado el gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial), porque si bien conocer la clasificación y su alcances en sus niveles de responsabilidad en el gobierno son relevantes, para los fines de este análisis, lo que se atenderá será el método a través del cual un grupo político dirige un pueblo, atendiendo una concepción más estrecha del

término, planteada por la Real Academia Española (RAE), como sinónimo de gabinete. (RAE, 2001)

El ejercicio del gobierno mexicano queda marcadamente señalado en el conjunto de titulares de las dependencias encabezados por el jefe del Ejecutivo por lo que es relevante entender el papel de éste en su desempeño como ejecutor de las políticas de Estado.

El gobierno cuenta con autoridad y poder para controlar y administrar las instituciones del Estado lo que trae en su conducción, intrínsecamente, beneficios o perjuicios hacia los gobernados. Es, entonces, el responsable de las políticas públicas y de sus resultados.

Es importante identificar hechos relevantes relacionados con la seguridad en el sexenio previo al de Felipe Calderón a efecto de observar los compromisos gubernamentales y los llamados de otros actores. Entre las acciones gubernamentales correspondientes al sexenio 2000-2006 destaca la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica de la Organización de Estados Americanos (OEA) que tuvo como sede a México en 2003 y donde los 34 países miembros acordaron afianzar los lazos de cooperación hemisférica en aspectos de seguridad con mayor atención hacia los aspectos sociales y económicos.

Esta reunión, además de presentar exposiciones de jefes de estado en torno al tema de la seguridad, contó con la participación de la sociedad civil quien presentó planteamientos sobre la importancia para los gobiernos de tener coordinación con la ciudadanía para atender el tema de la seguridad:

“una mayor coordinación de las agencias civiles y militares para enfrentar de manera efectiva las nuevas amenazas a la seguridad. Con énfasis en los asuntos referidos al uso de la fuerza. En otras dimensiones se recomienda ampliar la cooperación. C) Delimitación de los marcos legales con el objetivo de evitar una militarización de las policías o una policialización de las Fuerzas Armadas”:  
Resultados y recomendaciones Taller de Consulta con OSCs y Académicos de América Latina y el Caribe Conferencia Especial de Seguridad en las Américas.

En este llamado, resultado del “Taller de Consulta a OSCs y Académicos de América Latina y El Caribe sobre la Conferencia Especial de Seguridad de las Américas”, realizado en la sede de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO- Chile, el 17 de

marzo de 2003, resaltaron entre otros aspectos, la necesidad de la creación de mecanismos efectivos para “incorporar las visiones de otros actores no estatales y la participación de las organizaciones de la sociedad civil”, con lo que visualizaron su impacto así como la obtención de beneficios en diferentes niveles al atender la colaboración desde un enfoque multidimensional:

“redundarán en un enfoque más comprensivo que posibilitará reformar los sistemas de seguridad en una perspectiva que satisfaga crecientemente y de manera simultánea las demandas de la Seguridad Humana (Seguridad Ciudadana y otras demandas no militares), la Seguridad Estatal y la Seguridad Internacional”.

En 2009, México presentó ante la OEA su informe correspondiente a las acciones realizadas en cumplimiento a su declaración de cumplimiento de compromisos de seguridad en las Américas hechas en el marco de la Comisión de Seguridad Hemisférica. En un amplio reporte menciona múltiples programas y acciones emprendidos desde las diversas secretarías de Estado para el fortalecimiento de la seguridad y la justicia.

El Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, impulsado en 2008 por la sociedad civil organizada, también formó parte del reporte como una acción emprendida por el gobierno donde aglutinó las diversas reformas constitucionales encaminadas al fortalecimiento de la procuración de justicia y la seguridad pública.

No se menciona la participación de la ciudadanía en el informe, a excepción de su intervención en el diagnóstico previo al diseño del Programa Nacional de Derechos Humanos 2004-2006.

## **2.2. La configuración de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) en su vinculación con el Estado ante la inseguridad pública**

La primera organización de la sociedad civil organizada abocada a la defensa de los derechos civiles en México, que buscó la justicia y el esclarecimiento de desaparecidos y presos políticos ocurridos en la década de los 70, nació en 1977 y se llamó Comité

Nacional Pro Defensa de Presos, Perseguidos, Exiliados y Desaparecidos. Su dirigente: Rosario Ibarra de Piedra. Luego la organización cambió al nombre de Eureka.

En noviembre de 1997, durante la administración de Ernesto Zedillo, ante la creciente ola de inseguridad que se vivía en todo el país, un gran número de personas realizó en la ciudad de México la primera gran marcha ciudadana contra la inseguridad a la que se calculó asistieron 250 mil individuos. Entre los marchantes estuvo Felipe Calderón Hinojosa, en su papel de presidente nacional del PAN, quien declaró la necesidad de crear un Consejo Ciudadano conformado por personas con solvencia moral para participar en asuntos relacionados con seguridad y justicia.

En 2004, en la administración de Vicente Fox, se registró otra gran manifestación denominada la *marcha del silencio* que se presumió más cuantiosa que la anterior, a la que se calculó asistieron un millón de personas. Entre los convocantes destacó la OSC México Unido contra la Delincuencia. El reclamo se dirigió al gobierno en sus diferentes niveles: federal, estatal y municipal.

Medios de comunicación refirieron la presencia de familiares de mujeres asesinadas en Juárez, de líderes de organismos y empresas que acudieron a la marcha Mezclados entre el contingente, entre ellos, Fernando Schütte, del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública; Guillermo Velazco Arzac, del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública y Justicia Penal; Lorenzo Servitje, del Grupo Bimbo; el presidente del Consejo Coordinador Empresarial, José Luis Barraza, y Alberto Núñez, de Coparmex, así como personajes destacados en el ámbito intelectual y cultural del país (La Jornada, 2004), (Cuenca, 2008).

Trascendió en medios de comunicación la invitación del entonces jefe de gobierno del DF, Andrés Manuel López Obrador a los dirigentes del movimiento Pro Vecino, Laura Helena Herrejón y al presidente del Consejo Ciudadano de Seguridad del DF, Fernando Shüte para acudir a reuniones diarias del gabinete de seguridad y justicia del DF. Sin embargo, también se reveló que después de la marcha hubo división entre los convocantes a la movilización, lo que diluyó el seguimiento de exigencias (Zócalosaltillo, 2008).

Cuatro años después, en 2008, en el sexenio de Felipe Calderón, la sociedad civil nuevamente se manifestó en demanda de mayor seguridad. Varias ciudades como

Guadalajara, Tijuana, Monterrey, Ciudad Victoria, Acapulco y Cancún se sumaron a la Marcha denominada *Iluminemos México*: Clamaron seguridad y justicia.

El secuestro y asesinato del hijo del empresario Alejandro Martí detonó la inconformidad que orilló a la creación de un gran Pacto Nacional. Los poderes Ejecutivo Federal y Estatal; el Congreso de la Unión, el Poder Judicial Federal; representantes de las asociaciones de Presidentes Municipales; medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil, empresariales, sindicales y religiosas, firmaron el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (ANSJL) y donde Alejandro Martí lanzó la sonora frase a las autoridades: “si no pueden, renuncien”. El Acuerdo Nacional por la Justicia y la Legalidad englobó 74 compromisos que en sus diferentes aristas aluden a la seguridad pública en un amplio abanico de aspectos.

A tres años de la firma del ANSJL y ante el incremento de la violencia, John M. Ackerman, colaborador del periódico La Jornada, no observó avances con miras al resolver el problema de la inseguridad pública: “sabemos que al final de cuentas el acuerdo de 2008 resultó ser un fracaso contundente” y explica su visión:

“Desde un principio el documento era sumamente criticable porque se limitaba a enlistar una serie de acciones generales como fortalecer el sistema penitenciario, establecer un sistema nacional de desarrollo de ministerios públicos e instrumentar campañas para promover la cultura de la legalidad, sin señalar cuáles serían los resultados específicos y empíricamente medibles de estas acciones” (Ackerman, 2011).

Los señalamientos se acumularon con el paso del tiempo; en agosto de 2013, Ma. Elena Morera, (Morera, 2013), Presidenta de la OSC, Causa en Común, apunta que a la distancia de cinco años de la firma del Acuerdo Nacional por la Justicia y la Legalidad al hacer un análisis sobre el cumplimiento de los compromisos del gobierno federal, refrenda que hay pocos logros y muchos pendientes, y señala de manera concreta que no existe un Programa Nacional de Seguridad Pública en el que se presente el diseño de política pública de seguridad y “tampoco se ha consolidado el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (sólo existen las bases y algunos programas caminando sin indicadores)”. Además señala otros acuerdos pendientes o inconclusos

como la depuración de cuerpos policiacos, el registro nacional del personal de seguridad pública desactualizado, problemas en los centros de readaptación social así como la falta de transparencia en recursos y metas comprometidas.

Mientras que en 2014, se divulga esta conclusión sobre los avances observados de dicho Acuerdo por parte de México Evalúa, otra OSC interesada en tema de seguridad pública y cuya directora formaría en 2013 parte del Consejo Nacional de Seguridad Pública, como invitada permanente:

“En ausencia de rendición de cuentas, los acuerdos y compromisos se convierten en letra muerta como ocurrió con el Acuerdo para la Seguridad Justicia y Legalidad (2008) en gran parte de sus puntos. O con otros compromisos asumidos en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Pública que hasta hoy no tienen seguimiento y quizá tampoco avance.”: Edna Jaime, directora de México Evalúa. (Jaime, 2014)

También en 2008, paralelamente a las manifestaciones de las protestas ciudadanas y los acuerdos obtenidos en el ANS JL, como resultado de la reunión preparatoria a la Primera reunión de ministros en materia de seguridad pública de las Américas, organizado por la OEA, académicos y expertos de América Latina presentaron su diagnóstico y propuestas en torno a la seguridad pública donde señalaron, entre diversos aspectos, la falta de políticas públicas de seguridad estables y confiables.

En este escenario internacional, el Presidente Calderón llamó a unir esfuerzos en la lucha contra el crimen organizado transnacional además de mencionar que en México se combatía de manera frontal a las bandas organizadas a través de las fuerzas armadas y la policía federal.

La sociedad civil por parte de México que participó en este evento de carácter internacional, invitada como observadora, estuvo representada únicamente por el Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE) quien se sumó al pronunciamiento de las OSC para ratificar la importancia de los temas abordados ante la Primera reunión de ministros en materia de seguridad pública de las Américas.

Otras OSC que fueron invitadas a la reunión de ministros de seguridad convocada por la OEA fueron Brasil, Perú, Chile y Estados Unidos. Cada país tuvo como invitada a una agrupación de la sociedad civil.

En el transcurso de la administración federal, el presidente Calderón pretendió dar un giro a la estrategia de seguridad en lo que se pudo interpretar como un acto reflexivo del Ejecutivo. Ante los reclamos, el jefe del Ejecutivo admitió ante miembros de la sociedad civil que los resultados de la estrategia de combate frontal al narcotráfico no habían sido los esperados tras cuatro años de haberla iniciado por lo que anunció una nueva etapa al convocar a distintos sectores como organizaciones civiles, empresarios, académicos y líderes religiosos, para discutir y analizar las causas y consecuencias del problema de inseguridad. (Taniguchi, 2010)

Esta convocatoria presidencial llevó en 2010 a la instalación del foro *Diálogo por la Seguridad, Evaluación y Fortalecimiento*, que condujo al jefe del Ejecutivo y a los integrantes del gabinete de seguridad a escuchar nuevamente observaciones, análisis y propuestas con el objetivo de lograr un diagnóstico más detallado sobre la inseguridad y analizar posibles soluciones.

Las propuestas que provinieron del sector empresarial y de las OSC fueron diversas, entre sus planteamientos estuvieron desde la posibilidad de abrir el debate de la legalización de las drogas, regular los montos de los depósitos en efectivo hasta crear una policía nacional que coordinara a todas las policías locales, entre otras.

El gobierno federal se vio orillado a atender las demandas ciudadanas de manera más cercana, las crecientes críticas de grupos sociales organizados en diversos grupos convergieron en un mismo llamado: que el Estado garantizara la seguridad a la población y a participar de manera activa en la observación y diseño de decisiones de gobierno en materia de seguridad pública.

En continuidad con las acciones provenientes de la sociedad civil en el sexenio de Felipe Calderón, en 2011, Javier Sicilia, adquirió un papel protagónico desde la sociedad mexicana y desde el punto de vista mediático, al encabezar en el mes de abril la llamada Marcha contra la violencia que se replicó en algunos estados. Al siguiente mes Sicilia

salió de Cuernavaca, Morelos, encabezando la Marcha por la Paz, Justicia y Dignidad que culmina luego de tres días de recorrer varios estados del país. Mientras que en junio del mismo año en los denominados *Diálogos por la Paz*, evento realizado en el Castillo de Chapultepec, El Presidente pidió perdón por no proteger a las víctimas del crimen organizado pero rechazó ofrecer una disculpa por haber enviado a fuerzas federales a las calles para combatir la delincuencia, como le pidió el poeta Javier Sicilia, líder del Movimiento por la Paz, Justicia y Dignidad. (Montalvo, 2011)

Estos hechos muestran cómo percibió la sociedad civil, manifestada a través de personajes sociales destacados, comentarios de intelectuales en medios de comunicación y posiciones de los medios de comunicación, la política del gobierno federal en el combate al crimen organizado. La magnitud de las marchas y declaraciones públicas de los líderes de los grupos organizados de la sociedad civil dieron paso a un mayor acercamiento al estudio y el análisis del asunto de la inseguridad, lo que derivó en la búsqueda de canales de comunicación hacia el gobierno federal a efecto de no sólo llevar reclamos, sino también análisis y propuestas.

El esfuerzo de participación de la sociedad civil organizada en materia de seguridad pública de México contrasta en cómo ésta se concibe en países con altos índices de seguridad como Japón, Alemania y Gran Bretaña donde los políticos tienen cuidado de no meterse y no politizar con el problema; de la situación da cuenta Luis Herrera-Lasso: “En México todavía cuesta trabajo pensar que la seguridad pública se construye de abajo hacia arriba” y describe la concepción de un papel policial muy diferente al que se percibe en México:

“En estos esquemas el policía pertenece a la comunidad y el ciudadano es su principal juez. El gobierno federal propicia el fortalecimiento y la profesionalización de las policías locales, pero las deja actuar. Y las policías cuentan con una opinión mayoritariamente favorable entre la ciudadanía”. (Herrera-Lasso, 2014)

La sociedad civil organizada en los grupos interesados en la seguridad pública orilló al gobierno federal de Felipe Calderón a atender este tipo de seguridad como una política de Estado que tenía que replantearse y donde las OSC solicitaron tener un papel más activo al pedir se consideraran sus observaciones en la materia, situación que se revela con la

participación de Alejandro Martí, titular de la organización civil México SOS, en la 34 sesión ordinaria del CNSP el 27 de agosto de 2013 y donde hace referencia a convenios del sexenio pasado; aquí algunos de sus argumentos:

- “En México SOS hemos puesto nuestro mayor esfuerzo y mejor talento para *incidir* en el fortalecimiento institucional, de manera puntual, en la Reforma Penal en nuestro país”.
- “En la mejora y creación de leyes que funcionen eficazmente, y en *una activación ciudadana que nos permita ejercer una corresponsabilidad* comprometida con México”.
- “Los ciudadanos no vemos con claridad los avances en relación al tema policial a nivel nacional, no vemos cristalizados los acuerdo surgidos en esta mesa. Por eso nos preguntamos y exigimos respuestas sobre la homologación policial en todo el país, en salario, prestaciones laborales, y que corresponde al séptimo acuerdo de este Consejo, el 2 de agosto del 2012”

Dadas las condiciones de crecimiento de la inseguridad de la administración en turno, la sociedad organizada adquirió una postura más dinámica al decidir cambiar su papel pasivo, de sólo observadora, a uno más activo y propositivo ante la carencia de evidentes capacidades gubernamentales para la resolución del problema.

Las OSC interesadas en el flagelo del momento, en principio, cada una liderada por personajes carismáticos y con arraigo en sus comunidades o grupos sociales, tomó de manera particular su reclamo y lo hizo evidente; posteriormente formaron redes y lograron posicionarse en algún momento por encima del actor gubernamental, que como señala Luis Felipe Aguilar, es un aspecto de la gobernanza.

Si bien se dieron reformas a la Carta Magna, éstas no tuvieron desde el principio de sexenio el impulso necesario del gobierno federal que el fenómeno de la inseguridad requirió. La mayor parte de las leyes logradas fueron impulsadas por las demandas ciudadanas, en torno a diferentes aspectos de la inseguridad y se concretaron, en su mayoría, al final de la administración pública federal:

- 1) Reforma Constitucional en materia de justicia penal (agosto 2008)
- 2) Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro (noviembre de 2010).

- 3) Ley General para la Prevención Social y la Delincuencia (enero de 2012)
- 4) Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (abril de 2012).
- 5) Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y Para la Protección y Asistencia a las Víctimas de Estos Delitos (junio de 2012).

El impulso de las acciones de la sociedad civil trascendió el sexenio. La Ley General de Víctimas se logró en 2013, al igual que el acuerdo que modificó el artículo séptimo que regula el procedimiento a seguir en contra de los integrantes de la Policía Federal que no asistan o se retiren de las evaluaciones de control de confianza, entre otros aspectos.

Es importante destacar que grupos organizados de la sociedad civil como México Unido Contra la Delincuencia consideran la generación de estas leyes como avances dados gracias a la “lucha” de la sociedad civil inmiscuida en la búsqueda de un México más seguro.

De esta manera, el proceso de dirección en dos planos de decisión entre el gobierno y los actores económicos y sociales pareció darse al decidir conjuntamente los objetivos que serían de beneficio para la sociedad en general, y en este caso, para la resolución de una problemática particular, ya que se lograron acuerdos pero no hubo inclusión de reglas claras y actividades comunes para la consecución de dichos objetivos adicionales a los acuerdos generales.

Aunque el gobierno trató de mostrar una actitud de cooperación en la inclusión de grupos sociales en la deliberación política en materia de seguridad, no lo logró debido a que estos organismos organizados no tuvieron un papel decisivo en la modificación de políticas públicas más allá de sólo participar con voz y no con voto en el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP).

Las diversas aristas del problema de inseguridad pública orillaron al gobierno federal a tener un aspecto cambiante en su peso e influencia, lo cual no significó que atendiera un aspecto de interdependencia entre los actores públicos, privados y sociales para dar paso a una gobernanza participativa.

Para entender las relaciones entre los participantes, Juan Carlos Loyo, reflexiona en la necesidad de clarificar los roles para poder incentivar la interacción para la búsqueda de acuerdos:

“Identificar el tipo de interacción entre los actores de poder que resulta más beneficiosa para el resto de la sociedad, identificar los arreglos institucionales que deben emerger, cuáles son los actores pertinentes y las agendas deseables. Ello, a nuestro parecer es una de las metas centrales a trabajar en la idea de gobernanza. Si se quiere incentivar modelos de desarrollo inclusivos y orientados a dotar de crecimiento sostenido y solventar los déficits de ciudadanía” (Loyo, 2002, p. 11).

La Primera Cumbre Ciudadana fue ejemplo de la capacidad de organización de la ciudadanía y del interés de vinculación de las OSC con el Estado en diversos rubros relacionados con la inseguridad pública. En mayo de 2012, por primera vez, más de 200 OSC se reunieron para lograr una agenda nacional común en la que demandaron al Presidente y a los cuatro candidatos una visión de largo plazo y líneas claras de acción en temas de convergencia y que consideraron fundamentales: seguridad ciudadana, justicia y derechos humanos, reforma política y participación ciudadana, educación de calidad, fortalecimiento a las OSC, inclusión y cohesión social, transparencia y rendición de cuentas, así como los temas desarrollo económico sustentable y empleo digno.

Ante la cercanía del término de la administración federal, los entonces candidatos firmaron diversos compromisos con los que tuvieron afinidad. Adicional a ello, se comprometieron a dar espacio en la mesa de transición a un representante de la Cumbre así como designar a un responsable para incorporar a sus plataformas legislativas las propuestas suscritas además de trabajar en las demandas ante las cuales manifestaron alguna reserva.

Esta insistencia de acercamiento con las autoridades para pedir mayores espacios de participación logró tener respuesta formal en la siguiente administración federal pues el Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018 plantea en su objetivo 4 desarrollar en las instituciones de seguridad pública esquemas de proximidad y cercanía con la sociedad donde se fomente una efectiva vinculación y corresponsabilidad entre las instituciones de seguridad pública y la sociedad. Además del requerimiento de que las

instituciones de seguridad pública de los tres órdenes de gobierno atiendan las demandas de las OSC, entre otros aspectos.

Este interés detonante de las OSC para trabajar con propuestas ciudadanas en asuntos diversos relacionados con la seguridad pública, tuvo un desarrollo creciente a partir del incremento de los niveles de inseguridad en el sexenio de Felipe Calderón, según revelan las fechas de fundación de estos grupos civiles.

Se observa que las principales OSC que lideraron en el tema de seguridad pública, que formaron las redes más amplias de representación, de trabajo interno y que contaron con mayor capacidad de convocatoria, fueron aquellas que tienen presencia, o en algún momento participaron, en el CNSP. Adicional a ellas está el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, representado por Javier Sicilia, quien no formó parte del Consejo pero sí tuvo acercamientos directos con representantes de altos niveles de gobierno y de cuya capacidad de convocatoria han referido los medios de comunicación al cubrir las marchas encabezadas por este líder social.

Entre las más de 30 convocantes de la Primera Cumbre Ciudadana destacaron OSC como: Alianza Cívica, Causa en Común, Centro Mexicano para la Filantropía (Cemefi), Centro de Colaboración Cívica (CCC), Dejemos de Hacernos Pendejos (DHP), Iluminemos México, México Evalúa, Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD), Observatorio Nacional Ciudadano y muchas más. Asimismo, se sumaron personalidades como Elena Azaola, Mateo Lejarza y Roy Campos e instituciones educativas como la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). (Álvarez, 2012)

Entre los convocantes se encontraron principalmente grupos sociales organizados en redes, organismos dedicados al análisis y observación de políticas públicas en diversos rubros relacionados con la seguridad pública, así como investigadores independientes e instituciones públicas de educación superior.

Esta dinámica de trabajo generada e intensificada por las OSC en el sexenio de Felipe Calderón tuvo continuidad en el 2014 en la denominada Segunda Cumbre Ciudadana donde se observó mayor organización interna en su diseño y desarrollo donde manifestaron su objetivo de generar una propuesta integral de metas para la *incidencia en*

*política pública* para lo cual, señalaron, a diferencia de la Primera Cumbre Ciudadana, buscarían una ventana de interlocución permanente y transversal con la SEGOB, la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) y diversas instancias gubernamentales.

En el documento final del segundo encuentro ciudadano reconocen su deseo de insertarse en las decisiones de gobierno al afirmar lo siguiente:

“Desde la sociedad civil es posible incidir en la toma de decisiones, mejorar el entorno y provocar un mejor destino para todos los que habitamos este país. Después de analizar 151 propuestas acordadas durante la Primera Cumbre Ciudadana, los 4 aspirantes a la Presidencia de la República y los partidos políticos que los apoyan suscribieron el 78% de la agenda, principalmente en el eje de Educación de calidad”, en contraparte el tema que presentó más disensos fue es de “Reforma Política y Participación Ciudadana”: Documento final para entrega a poderes de la unión y órdenes de gobierno del Estado mexicano. Segunda Cumbre Ciudadana por una sociedad de derechos y libertades. Puebla, Pue. 2 y 3 de junio de 2014.

### **2.2.1. Relación Estado - OSC desde la normatividad con dirección a la seguridad pública**

Los aspectos normativos permiten visualizar hasta donde puede avanzar la sociedad civil organizada en sus áreas de interés desde el punto de vista reglamentario y delimitan de igual manera su acercamiento con las autoridades correspondientes. Así, el Estado engloba y contempla a la sociedad civil en sus relaciones gubernamentales desde un marco de legalidad donde también establece, a partir de las decisiones de gobierno, el papel que éstas juegan en un escenario participativo delimitado.

En el sexenio que se aborda, la gobernanza se encontró en el escenario de la legalidad, con limitaciones al no permitirse su avance para una posición equilibrada entre gobernantes y gobernados en la toma de decisiones en la problemática de la inseguridad pública.

Las leyes y reglamentos en sus aportes reguladores no sólo delimitan los grados de autoridad y en consecuencia de poder entre los actores sino también los alcances, de esta

manera los roles de los actores en un tablero de negociaciones no se encuentran en igualdad de condiciones. En el caso de los grupos sociales organizados, éstos son conducidos bajo las normas que los engloban en su regulación así como por los intereses de tipo político de quienes detentan el poder en turno.

El cuadro 6 presenta el marco normativo que permite al ciudadano la inclusión en asuntos de interés público a través de sus leyes y refleja que la ciudadanía puede ser corresponsable en las decisiones y acciones de gobierno. La democracia y la reglamentación en sus diferentes niveles dan carácter legal a la intervención de la sociedad civil como parte de sus derechos.

Así, el derecho a la participación toma un papel relevante en el ámbito internacional y desde la Constitución mexicana y las los congresos locales, hace posible que los individuos puedan intervenir en la dirección de los asuntos públicos como menciona la gobernanza.

Se tiene, entonces, que el marco normativo aporta legitimidad legal a las aspiraciones de incidencia de las OSC que en su conjunto de intereses colectivos o particulares, quieren ser escuchadas, tomadas en cuenta y aspiran, en muchos casos, a ver sus trabajos reflejados en los procesos de toma de decisiones.

Sin embargo, son las políticas de gobierno, aquellas que obedecen a los criterios de una determinada administración, las que determinan los niveles de apertura y apoyo para los alcances de las decisiones en temas particulares enmarcadas en las leyes.

## Aspectos normativos de inclusión sobre la participación de la sociedad civil

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (OEA-1966). México se adhiere en 1981	Artículo 25	<i>Todos los ciudadanos gozarán, (...) sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.</i>
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)	Artículo 6	Derecho a la información
CPEUM	Artículo 8	El derecho de petición de información. Sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.
CPEUM	Artículo 9	Establece los derechos a la libertad de asociación y de reunión.
CPEUM	Artículo 21	Menciona que las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional, además que el Sistema Nacional de Seguridad Pública determinará la participación de la comunidad como coadyuvante en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.
CPEUM	Artículo 26	La planeación será democrática y deliberativa. Mediante los mecanismos de participación que establezca la ley, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.
CPEUM	Artículo 35	Derechos del ciudadano. Entre otros aspectos su fracción tercera establece que éste podrá asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.
CPEUM	Artículo 71 Fracción IV	Señala el derecho que tienen los ciudadanos, sin mediación de un político, de iniciar leyes ante el Congreso de la Unión, siempre y cuando se reúna para ese motivo a un 0.13% de la lista nominal de electores federal.
Ley de Planeación	Art. 20	Las organizaciones representativas de varios grupos sociales participan como órganos de consulta permanente en la planeación relacionada con su actividad.
Ley de Planeación	Art. 27	El Plan Nacional de Desarrollo y los programas federales son objeto de coordinación tanto con los gobiernos de los estados, como con los grupos sociales interesados
Ley de Planeación	Art. 32, 37, 38, 39 y 40	Concertación de acciones gubernamentales con grupos sociales y con los particulares interesados
Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental (2002)	Rendición de cuentas a los ciudadanos	
Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil (2004)	Art. V. Fracción XVIII (fracción adicionada en abril 2012)	Acciones que promuevan el fortalecimiento del tejido social y la seguridad ciudadana
Ley Federal de Consulta Popular (2014)	Art. 2	Tiene por objeto regular el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular y promover la participación ciudadana en las consultas populares.
Leyes de participación ciudadana de los estados del país	A excepción del estado de Campeche	Resaltan los mecanismos de plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana.

Cuadro 6. Fuente: Elaboración propia con información del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; CPEUM, Ley Federal de Consulta Popular y leyes de participación ciudadana de los estados.

A nivel federal se incorporó en 2014 la Ley Federal de Consulta Popular con el objeto de regular procedimientos relacionados con la participación ciudadana para consultas populares mientras que los estados del país, a excepción de Campeche, cuentan con sus leyes de participación ciudadana con sus respectivos matices. Sin embargo, en estas leyes destaca la postura de concebir a la participación ciudadana enmarcada en la consulta en el marco de la democracia relacionadas con plebiscitos, referéndums y en algunos casos con iniciativas ciudadanas.

En estas leyes se observa el carácter regulador del Estado por lo que las instancias de participación estarán acotadas desde la organización del Estado. Desde esta visión de consulta se le da voz a la ciudadanía en asuntos de trascendencia local y nacional.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, en el eje rector de Estado de derecho y seguridad, en su derivación de Participación ciudadana, consideró a ésta fundamental para consolidar una verdadera cultura de legalidad con la intención de que impactara positivamente en la prevención del delito. Este eje rector menciona acciones como el impulso de la participación ciudadana y la creación de lazos de colaboración entre ciudadanía y gobierno en el tema de seguridad pública con miras a la edificación de un capital social que ayudaría a coadyuvar con su colaboración a la solución del flagelo.

Aunque la notoria presencia y activismo de las OSC en el sexenio mostró que se contó con el capital social para tratar un asunto de gran interés, preocupación y de afectación social, los resultados finales revelaron que no se supo capitalizar, desde el gobierno federal, el aporte de estos grupos organizados al no lograr integrarlos de manera efectiva a los trabajos gubernamentales encaminados al combate de la inseguridad pública.

## Eje rector Estado de Derecho y Seguridad

### 1.13. Participación Ciudadana

#### **1.13. Participación ciudadana**

El principio del combate al delito es la detección temprana de la criminalidad por parte de la sociedad. Se impulsará la participación ciudadana como el fundamento para consolidar una verdadera cultura de legalidad que impacte positivamente en la prevención del delito.

#### **OBJETIVO 18**

**Fomentar la participación ciudadana en la prevención y combate del delito.**

**ESTRATEGIA 18.1** Consolidar la cultura de la denuncia entre la sociedad.

Entre los instrumentos primordiales que tiene la ciudadanía para contribuir en el combate a la delincuencia están el rechazo social a la ilegalidad y, de manera más directa, la presentación de denuncias. Los esfuerzos realizados para proteger los derechos de las víctimas y hacer más eficiente la procuración e impartición de justicia, deben verse capitalizados en un incremento significativo en el número de denuncias presentadas. Se promoverá la cultura de la denuncia y la corresponsabilidad el compromiso ciudadano con las instituciones.

**ESTRATEGIA 18.2** Crear canales para la participación ciudadana en materia de prevención y combate del delito.

*Se dará un impulso renovado a la participación ciudadana en el diseño y puesta en marcha de políticas en materia de seguridad y procuración de justicia. Se instrumentarán programas que fortalezcan los Consejos Ciudadanos de Seguridad Pública y propicien la formación de nuevos lazos de colaboración entre la autoridad y la sociedad civil; así como la participación de ésta en el diseño, planeación y supervisión de políticas integrales y medidas concretas en materia de seguridad y justicia, bajo criterios nacionales, estatales, regionales y comunitarios, que además, estén alineados con las necesidades y demandas de la sociedad.*

De manera paralela, se promoverá la cultura de la denuncia, de manera que los esfuerzos realizados para proteger los derechos de las víctimas y hacer más eficiente la procuración e impartición de justicia, tengan como respuesta de los ciudadanos, un incremento significativo en el número de denuncias presentadas.

**ESTRATEGIA 18.3** Garantizar el escrutinio, el seguimiento y la evaluación de las instituciones y cuerpos de seguridad pública y justicia.

*Se evaluará la actuación y el desempeño de la autoridad policial, con base en indicadores capaces de generar condiciones de credibilidad y confianza en la sociedad civil, de manera que los ciudadanos tengan parámetros claros para calificar los resultados obtenidos y señalar las áreas donde no sean satisfactorios.*

Cuadro 7. Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Nota: Cursivas propias

En el eje rector correspondiente a Democracia efectiva y política exterior responsable, se aludió nuevamente a la importancia de la participación ciudadana, además señaló que se impulsarían acciones de lo que pretendió ser un gobierno incluyente; el texto menciona la

intención de involucrar efectivamente y de forma sistemática a la ciudadanía en el diseño, implementación y evaluación de los programas y políticas públicas como transparencia y rendición de cuentas.

El PND como documento rector del gobierno federal establece los lineamientos a seguir visibles a través de los programas federales gubernamentales donde se les da una interpretación y acciones específicas. Observar la estructuración de las acciones permite percibir los límites de los alcances de las políticas planteadas y mirar cómo se traduce la participación de la ciudadanía en las políticas de gobierno.

Según Lorena Cortés Vázquez, directora de investigación del Centro Mexicano de Filantropía (CEMEFI), (citado por R. Flores, 2014), destaca que “El andamiaje institucional, no tiene suficiente claridad. Aunque en los planes de desarrollo se menciona a la sociedad civil, jamás ha quedado con claridad cómo se puede participar en las políticas públicas. Qué se puede o qué no se puede hacer” y señala a esta particularidad como una importante carencia: “Esta falta de mecanismos es el gran foco rojo de las instituciones sociales”.

La observación que refiere la investigadora sobre la falta de claridad para la participación de los grupos organizados en el marco de las políticas públicas se reflejó en el sexenio de Felipe Calderón por la búsqueda de espacios de participación y campos de acción que tuvieron que fomentar los grupos sociales organizados ante la falta de espacios no definidos desde los planes de gobierno.

Esta situación mueve a la reflexión de la necesidad de trabajos y reglas que lleven a mayor transparencia y especificidad en las acciones de los actores para la ejecución de las políticas públicas. Clarificar los espacios para las acciones puede llevar, en consecuencia, a una disminución de la discrecionalidad y opacidad en el actuar de los ejecutantes de tal manera que la sociedad civil, considerada en los planes gubernamentales, podría tener mayor certeza y claridad en sus alcances y pretensiones.

## Eje rector Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable

### 5.3 Participación ciudadana

#### OBJETIVO 3

**Desarrollar una cultura cívico-política que promueva la participación ciudadana en el diseño y evaluación de las políticas públicas.**

Para lograr que los ciudadanos se involucren activamente en la solución de los problemas sociales, se plantean las siguientes estrategias:

**ESTRATEGIA 3.1** Promover *la creación de consejos de participación ciudadana como mecanismos fundamentales para la participación de la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas*, la transparencia y la rendición de cuentas.

Se alentará una mayor participación de los consejos tanto en la elaboración de los programas sectoriales como en el diseño de políticas públicas específicas. Estos consejos fortalecerán las redes sociales y las acciones comunitarias de autodesarrollo y ayuda mutua. La finalidad de esta estrategia es promover, de forma ordenada y metódica, *el capital social requerido para que sean los propios ciudadanos quienes identifiquen las necesidades específicas de su entorno, ubiquen posibles soluciones, conozcan las mejores formas para gestionar los recursos y se acerquen a los programas de gobierno para solventar los rezagos de su comunidad.*

Asimismo, estos consejos encauzarán a la ciudadanía para exigir la rendición de cuentas y evaluar el impacto económico y social de los programas de gobierno.

**ESTRATEGIA 3.2** Promover *la creación de comités ciudadanos* independientes que participen en el establecimiento de los tabuladores para regular los salarios de todos los servidores públicos.

Las remuneraciones de algunos servidores públicos han generado irritación en la ciudadanía, pues resultan polémicas por su contraste con el ingreso del promedio de los trabajadores.

Para remediar esta situación se formarán comités integrados por expertos independientes que ayudarán a determinar los sueldos y tabuladores que regulan los salarios de los servidores públicos, tomando en consideración los recursos disponibles, las condiciones de vida de la población, los resultados obtenidos en la gestión y las circunstancias que prevalezcan en el mercado laboral de la localidad de que se trate y del país en general. Sus conclusiones serán consensuadas con los gobiernos de los estados y los municipios, respetando siempre sus atribuciones para promover su aplicación.

**ESTRATEGIA 3.3** *Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y promoverlos en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.*

Esta estrategia busca impulsar que los ciudadanos participen de forma activa en el monitoreo, el seguimiento y la evaluación de la gestión pública con la finalidad de que estas acciones se traduzcan en medidas correctivas dentro de la función pública, ya sea en la mejora de la administración o en la sanción ante actos de corrupción.

Para implementar la estrategia se requiere construir alianzas con la sociedad civil y el establecimiento de foros permanentes de consulta, evaluación y seguimiento sobre la gestión gubernamental donde participe la sociedad. Por otra parte, es necesario desarrollar metodologías y herramientas que permitan la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión para mejorar la gestión pública.

Por otra parte, para ampliar los espacios de participación de los ciudadanos es necesario analizar la experiencia de los estados que ya cuentan con alguna legislación en la materia. Mecanismos como la iniciativa popular, el referéndum y el plebiscito, que contempla la legislación de algunos estados, podrían conformar una estrategia a nivel nacional para fortalecer los mecanismos de participación ciudadana.

Cuadro 8. Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Nota: Cursivas propias

En este marco legal de la acción gubernamental relacionada con la seguridad pública destaca la reunión de ministros de seguridad pública en América Latina en 2008

### **2.2.2. La Participación ciudadana en materia de seguridad pública regulada desde el gobierno federal en la administración 2006-2012**

La Comisión Permanente de Prevención del Delito y Participación Ciudadana a través de su Centro Nacional del Delito y Participación Ciudadana, dependiente de la SEGOB, presentó el *Reporte 2011* el cual detalla sus trabajos con instancias de prevención del delito desde donde se justificó la integración del mandato de situar al ciudadano en el centro de las estrategias. En el informe se reconoce la necesidad de fortalecer las capacidades en los trabajos de inclusión de la sociedad a efecto de despertar su interés e intensificar su participación, así mismo, el reporte destaca la realización de encuentros regionales sobre el tema de seguridad pública con representantes de gobierno en sus diversos niveles y responsabilidades.

Por su parte, el reporte emanado de la Secretaría de la Función Pública a través de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción denominada *Participación Ciudadana... ¿para qué?, hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal*, detectó ocho tipos de mecanismos de participación ciudadana en la Administración Pública Federal, éstos revelan que los niveles de participación de la ciudadanía se colocaron en los de nula participación y participación media (ver gráfico 1). Tales mecanismos reconocidos por la institución y mencionados en el documento son los siguientes:

1. Consultas ciudadanas
2. El acceso a la información
3. Consejos consultivos o ciudadanos. (espacios de interlocución entre representantes de la sociedad civil e instituciones gubernamentales)
4. Espacios de diálogo y consulta
5. Observación ciudadana
6. Contraloría social. En sentido amplio, a través de medios institucionales, basados en alguna normatividad, para la vigilancia de los programas sociales.
7. Financiamiento público o proyectos propuestos por actores sociales
8. Procesos o sub procesos compartidos gobierno-sociedad. Dictaminación de proyectos sociales para definir si son susceptibles de recibir apoyo económico de un fondo.

Estos mecanismos de participación ciudadana, mencionados en 2008, no cambiaron sustancialmente al cierre del sexenio.

Es evidente que la participación ciudadana fue concebida dentro de un marco restringido de actuación. El siguiente cuadro muestra cómo se le circunscribió a jugar el papel de receptora de programas destinados a la prevención contra la delincuencia y de atención a víctimas, además de fomentar la cultura de la legalidad.

El gráfico ilustra que la participación de la sociedad civil no figura en programas fomentados desde el gobierno hacia la población encaminada a la toma de decisiones. Ésta es direccionada a programas específicos con acciones acotadas de origen. Sólo puede ser participativa hasta donde el objetivo lo permite.

El siguiente cuadro muestra cómo se tradujo la participación ciudadana en el área correspondiente a seguridad pública.

Se observa que los temas que se atienden están principalmente relacionados con la atención a víctimas del delito y a la prevención social de la violencia. No se detectan acciones a estudios o a actividades relacionadas con la participación de la ciudadanía organizada para el análisis, seguimiento o evaluación de la efectividad de las políticas públicas relacionadas con la seguridad pública como una medida de fortalecimiento a las capacidades de los grupos sociales organizados.

Estos mecanismos incluyentes de apoyo a la participación ciudadana se perciben como mínimos ante la magnitud de la demanda de la problemática de la inseguridad pública.

## Mecanismos de participación ciudadana, Secretaría de Seguridad Pública (SSP)

	Mecanismo	Objetivo	Requisitos	Unidad Administrativa Responsable	Teléfonos de atención
1	Programa "Limpiemos México Comunidad Segura"	Fomentar la participación ciudadana en la prevención del delito y la cultura de la legalidad para involucrar a la comunidad en la construcción de un ambiente seguro y libre de violencia.	Ser municipio con alta incidencia delictiva mayor a 35,000 habitantes.	Dirección General de Vinculación y Participación Ciudadana.	1103-6000 EXT. 11095, 11245 y 11291
2	Equidad de Género	Impulsar una cultura de Equidad de Género que contribuya a disminuir la desigualdad y con ello a prevenir la violencia familiar	Servidores Públicos de la SSP y cuerpos policiales.	Dirección General de Vinculación y Participación Ciudadana.	1103-6000 EXT.11286
3	Creación de protocolos y guías modelo por tipo de delito	Elaborar y difundir los protocolos y guías modelo de atención a las víctimas por tipo de delito con el propósito de estandarizar su atención.	A los tres Órganos de Gobierno, Federal, Estatal y Municipal, a la academia e investigadores	Dirección General de derechos Humanos.	1103-6000 EXT. 11072
4	Grupos de apoyo y de ayuda mutua	Impulsar la formación de grupos de apoyo y de ayuda mutua para víctimas del delito y victimarios.	A la población en general y a Organizaciones de la Sociedad Civil.	Dirección General de derechos Humanos.	1103-6000 EXT.11065
5	Capacitación y multiplicadores en la atención a víctimas del delito	Dar capacitación especializada en victimología a servidores públicos y otras instituciones que brinden atención a víctimas y crear multiplicadores en la materia	Servidores públicos centros de atención a víctimas del delito.	Dirección General de derechos Humanos.	5273 8999

Cuadro 9. Fuente: México Unido Contra la Delincuencia. (2008)

En el siguiente gráfico se observa la participación de la sociedad civil organizada reconocida por el gobierno federal y muestra cómo da cumplimiento a la Ley Federal de

Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, en asuntos de seguridad pública.

## Cumplimiento a la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las OSC

2005				
Donataria	Denominación del Programa	Unidad Administrativa responsable	Monto	Periodo
Movimiento Pro-Vecino, A.C.	Programa integral para la reconstrucción del tejido social y la prevención del delito en zonas urbanas	Dirección General de Derechos Humanos	\$1'443,200.00	Del 31 de octubre al 31 de diciembre de 2005
Consejo Indígena Permanente	Programa para el 2005 sobre seguridad pública en 3 regiones indígenas	Dirección General de Derechos Humanos	\$1'003,900.00	Del 7 de noviembre al 31 de diciembre de 2005
Fundación Tony, A.C.	¡Se tu amigo!, no destruyas tu vida, ni tu medio ambiente, campaña preventiva para las adicciones	Dirección General de Derechos Humanos	\$2'000,000.00	Del 9 al 31 de diciembre de 2005
Trama Visual, A.C.	Exposición itinerante de carteles derivados de las bienales internacionales sobre prevención del delito	Dirección General de Comunicación Social	\$172,500.00	Del 22 de diciembre de 2004 al 21 de diciembre de 2005
2006				
Fundación Nemi, A.C.	Programa nacional de prevención de adicciones, combate al narcomenudeo y promoción de la denuncia	Dirección General de Derechos Humanos	\$5'889,000.00	Del 31 de mayo al 30 de noviembre de 2006
Donataria	Denominación del Programa	Unidad Administrativa responsable	Monto	Periodo
México Unido Contra la Delincuencia A. C.	Edición de un catálogo de carteles con imágenes alusivas a la	Dirección General de Comunicación Social	\$119,750.00	Del 14 al 17 de noviembre de 2006

	prevención del delito			
<b>2007</b>				
México Unido Contra la Delincuencia A. C.	Edición de catálogo de carteles ganadores	Dirección General de Comunicación Social	\$111,666.00	2007
México Unido Contra la Delincuencia A. C.	Recuperando lo nuestro	Dirección General de Comunicación Social	\$1'145,250.00	2007
Este País, A.C.	Tablero de indicadores clave sobre la seguridad pública	Subsecretaría de Prevención, Vinculación y Derechos Humanos	\$1'012,000.00	2007

Cuadro 10. Fuente: México Unido Contra la Delincuencia.

Del cuadro se puede desprender desde el punto de vista cuantitativo que: El apoyo económico gubernamental otorgado a las OSC resulta incipiente respecto a los presupuestos recibidos por las áreas que erogan el recurso.

El apoyo resulta disperso ante los programas que cada uno de los grupos civiles persigue, no se observa una homologación de criterio para el ejercicio del gasto público.

De igual manera, el impacto que las OSC pueden lograr con sus programas aislados es prácticamente nulo si se consideran sus radios de acción de manera individualizada.

México Unido Contra la Delincuencia figura como el organismo que más apoyo continuo ha recibido, aunque no con el monto más elevado.

Si bien el gráfico no muestra el ejercicio del gasto cronológicamente en un lapso más amplio, sí revela un panorama de la concepción gubernamental sobre el rol de la sociedad civil y queda de manifiesto el papel marginal de la participación social organizada en el apoyo que reciben desde el gobierno federal.

Otra acción que puede ser considerada como parte de una política integradora fue la emisión, en 2012, de los lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana avalados por el CNSP los cuales describen los principios de la participación ciudadana en el asunto de seguridad pública. En los rubros planteados destaca un mayor impulso hacia la prevención que a la participación dirigida a la construcción de políticas públicas en la materia.

Estas transformaciones replantearon el modelo de seguridad, al pasar de medidas punitivas a estrategias de prevención y control social. Con el fomento de estas acciones de inclusión social se pudo detectar una tendencia de apoyo a las relaciones sociales y a las organizaciones de la sociedad en redes para atender no sólo las consecuencias, sino las causas de los problemas de inseguridad pública.

Con el establecimiento de tales lineamientos se contribuyó a la edificación de la cooperación entre sociedad y gobierno para fortalecer la construcción del valor público desde la administración pública orientado hacia un tema que demandó creciente atención ciudadana.

Las actividades de fomento a la participación social se vieron reflejadas en los trabajos coordinados e iniciados en el año 2010 por el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, como órgano encargado de al promover reuniones nacionales y regionales para impulsar acciones principalmente en materia preventiva partiendo de la base de conocer las necesidades y problemas particulares.

Por su parte, el Centro Nacional del Delito y Participación Ciudadana, (creado en 2009 tras la reforma a la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Pública y constituido como tal en 2010), menciona en su primer reporte de trabajo la concepción de un cambio de paradigma basado en las estrategias de seguridad ciudadana y cohesión social como guías de las políticas de prevención.

De esta manera, reporta el documento, en los lineamientos de prevención social de la violencia y la delincuencia con prevención social tuvieron un proceso de elaboración incluyente ya que participaron expertos de instituciones públicas y privadas, OSC, legisladores y autoridades gubernamentales tanto nacionales como internacionales

Destaca que la mayoría de las actividades estuvieron encaminadas a la prevención del delito y al fortalecimiento de la cohesión social y a estudios relacionados con la inseguridad.

## Principios de participación ciudadana en lineamientos de política de prevención social de la violencia

Prioridades de la participación ciudadana:

- Participe responsablemente desde el tiempo y espacio que ocupan, y de manera colectiva y consensada.
- Se coordine con otras instancias, favoreciendo la construcción de la convivencia desde el bien común, y exigiendo la actuación y rendición de cuentas.
- *Participe en el diseño de políticas y programas, y en su implementación. Su participación debe ser central en el diseño.*
- El papel de los ciudadanos es crucial para garantizar la eficacia y eficiencia de las estrategias, programas y proyectos derivados de la política de prevención de la violencia y la delincuencia.

El ámbito de participación de los ciudadanos puede extenderse a:

- *Ser corresponsables y coproductores de los planes de seguridad y convivencia, de manera que también den un seguimiento a la información mediante los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas.*
- Ser corresponsables en su rol de replicadores de los programas de prevención de la violencia y la delincuencia en sus propias comunidades y ámbitos de socialización.
- Jugar un papel de interés dinámico incluyente como observador de los procesos de gobierno.
- *Participar en las distintas etapas del diseño de la política pública. Desde el diagnóstico de la problemática, el diseño de las estrategias, así como en la implantación y evaluación de las mismas.*
- Participar de forma planificada, aprovechando las iniciativas propias de la comunidad, atendiendo los diagnósticos que tomen en cuenta la voz de la gente, pero también promoviendo la utilización de la información producto de la investigación.
- *Emitir opiniones y recomendaciones sobre la perspectiva de participación ciudadana en los programas, proyectos y acciones de seguridad.*

A efecto de propiciar las condiciones necesarias para una adecuada participación ciudadana, las distintas instancias públicas de los tres órdenes de gobierno tienen bajo su responsabilidad:

- *Fomentar la organización de los ciudadanos para que participen en el diseño, evaluación, ejecución y seguimiento de las políticas públicas de seguridad.*
- *Apoyar e impulsar la creación de redes, coaliciones de organizaciones civiles especializadas en los temas de seguridad, prevención y desarrollo social.*
- *Impulsar la capacitación de las organizaciones ciudadanas*
- *Apoyar e impulsar las mejores prácticas desarrolladas por las organizaciones ciudadanas en temas relacionados con la seguridad y la cohesión social.*
- *Fomentar la apertura de espacios de cooperación, diálogo y concertación para impulsar el fortalecimiento de la sociedad organizada y no organizada.*

Cuadro 11. Fuente: Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana. Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).2011

En la SEGOB, las relaciones con las OSC se manifestaron a través de la LFASC y en materia de seguridad a través de la Dirección General de Participación Ciudadana para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia donde se estableció la participación ciudadana en aspectos relacionados con la vigilancia de acciones de la Secretaría en línea como la prevención social, inclusión de contenidos para prevenir la delincuencia en programas educativos, de salud y de desarrollo social; así como la promoción de coloquios y foros en torno al tema de seguridad, principalmente.

Por su parte, la secretaría de Seguridad Pública (Art. 6) estableció en su reglamento la instalación de un Consejo Ciudadano de Seguridad Pública como órgano vinculante y enlace con organizaciones académicas, empresariales, sociales y consejo ciudadanos para la articulación de propuestas y políticas relacionadas con la seguridad pública, así como el seguimiento de evaluación y acciones institucionales. Sin embargo, el cuadro 9 refleja la concepción acotada de integración social de la sociedad organizada para participar en aspectos de seguridad.

Con visión integradora, la Ley para la prevención social de la violencia y la delincuencia aprobada en 2012 vislumbra un carácter incluyente al hablar del trabajo conjunto entre distintos órdenes de gobierno con grupos de la sociedad civil organizada y no organizada para contribuir a la prevención social de la violencia.

En contraste, la realidad contradice estos esquemas de apertura porque aun cuando existen aspectos normativos que otorgan derechos a la ciudadanía y muestran una política de puertas abiertas a la participación ciudadana, mismas que se dictan desde la Constitución hasta leyes y reglamentos, en los hechos, los niveles de apertura los dictan las autoridades como encargadas directas de los programas y acciones. Los márgenes de acción entonces, son delimitados en sus alcances por quienes detentan la autoridad.

## CAPÍTULO 3

# HACIA UN CAMBIO DE PARADIGMA EN LA RELACIÓN CIUDADANÍA- GOBIERNO EN EL CAMPO DE LA SEGURIDAD PÚBLICA

### **3.1. El Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) como punto focal de la estrategia de seguridad pública**

El Consejo de Seguridad Pública está integrado por el Presidente de la República y los titulares de Gobernación, Marina, Defensa Nacional, Seguridad Pública, PGR, gobernadores de los Estados, jefe del gobierno del DF y el titular del Sistema. El titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) es invitado permanente. El Consejo es la cabeza del Sistema Nacional de Seguridad Pública fundado en 1995 y su función es sentar las bases de coordinación y distribución de competencias en materia de seguridad pública entre el gobierno federal, los Estados, Municipios y el Distrito Federal.

En julio de 2012, la SEGOB, al anunció que el CNSP incorporaría por primera vez como invitados a sus sesiones a cinco dirigentes de la sociedad civil organizada: Alejandro Martí, de México SOS; Héctor Larios Santillán, del Observatorio Nacional Ciudadano; María Elena Morera, de Causa en Común; Arturo Valenzuela, del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública de Ciudad Juárez, y Julia Monárrez, del Colegio de la Frontera Norte. Como antecedente a la formalidad de esta invitación a grupos y personajes emanados de la ciudadanía, quedó el registro de finales de 2004 cuando empezó la participación de las OSC y otros personajes provenientes de la academia, principalmente, en su carácter de invitados para ser escuchados en sus planteamientos. Sin embargo, tal invitación siempre fue discrecional por parte del anfitrión, según narra la Dra. Julia Monárrez, ante el CNSP en agosto de 2012 y donde agregó los efectos de tal medida: “no podemos dar continuidad a las conversaciones en el Consejo, pues no tenemos garantía de permanencia, ni un presupuesto para realizar el trabajo técnico”, por lo que concluyó definiendo el peso de los participantes provenientes de la sociedad civil: “por lo que no podemos fungir como un contrapeso suficiente al poder público”. (Monárrez, 2012)

Los ciudadanos mencionados no fueron los candidatos definitivos para participar en el CNS, su presencia fue rotatoria con otros ciudadanos que presentaron posiciones

respecto a los trabajos que en el Consejo se atendieron; posteriormente se buscaría conformar una terna de 10 mexicanos la cual sería votada por los rectores de las universidades más importantes del país para alternar estos cinco espacios en un periodo de dos años cada uno.

Con esta acción, a decir del secretario ejecutivo del organismo, Óscar Vega Marín, se buscó dar cabida a los representantes ciudadanos para fortalecer la presencia de la sociedad civil y de la academia en las acciones gubernamentales en materia de seguridad. (Figueroa, 2012)

Previo a la integración de representantes de las OSC al CNSP, el informe de actividades del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública correspondiente a noviembre de 2011 a enero de 2012 reflejó que propuestas de las OSC estaban siendo ya consideradas en el aspecto de controles de confianza policiales al integrarse propuestas concretas emanadas del Observatorio Nacional Ciudadano y Causa en Común.

La Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública señala que la sociedad civil organizada sólo podrá participar, ante invitación expresa, para *exponer* conocimientos y experiencias. En 2012 la ley sufre ajustes en la fracción XIII del Artículo 7 que determina la participación de la comunidad y de instituciones académicas para coadyuvar en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública, a través de mecanismos eficaces.

Por parte del Senado de la República, de la fracción del PRD, emanó, un año antes del término del sexenio, una iniciativa de ley que planteó modificar la Ley del General del Sistema Nacional de Seguridad Pública al solicitar la inclusión con voz y voto de la sociedad civil representada en el CNSP así como también la inclusión de representantes del legislativo en el Consejo.

En la siguiente administración pública federal (2012-2018) adquirieron el carácter de invitados permanentes en el CNSP: Andrea Ambrogi, Edna Jaime Treviño, Alejandro Martí, María Elena Morera y Miguel A. Treviño.

Estos personajes emanados de la sociedad civil fungen el papel de representantes de la ciudadanía desde el interés de sus organismos o instituciones porque así son reconocidos

desde el gobierno y así lo asumen varios de ellos en declaraciones y discursos; la formalidad de su representación ciudadana emanó de una convocatoria de entre un grupo de postulantes propuesto por un comité de representantes académicos de la Asociación Nacional de Universidades (ANUIES), del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Son personajes que a partir desde sus ámbitos de estudios, análisis y vivencias personales, de varios de ellos, y en su vinculación con la sociedad civil afectada por la inseguridad, abogan por cambios y mayor certidumbre en las políticas públicas relacionadas con la seguridad pública que afecta a la sociedad en su conjunto.

### **3.2. Las OSC que forman parte del CNSP y su incidencia hacia un cambio en las políticas públicas en materia de seguridad pública**

El Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (ANSJL) ha sido el convenio de mayor envergadura de la historia del país que relaciona a las OSC con diversos niveles de gobierno, teniendo a la cabeza al gobierno federal como el principal generador y promotor de políticas públicas en torno a la seguridad pública, por ello, su cumplimiento puede revelar no sólo un avance cuantitativo, sino desde el punto de vista cualitativo, su interés en ejecutar los compromisos hechos con la ciudadanía.

Ante ello, con la finalidad de ubicar las respuestas ante los compromisos derivados del ANSJL, desde la visión de las OSC y organismos que han dado seguimiento a los objetivos signados en 2008, en la siguiente matriz de cumplimiento de tal convenio es posible observar sus posiciones, lo que contribuye a tener un acercamiento al nivel de incidencia de las OSC en la modificación de políticas públicas relacionadas con el tema de seguridad pública.

Considerando el peso de la representación de las OSC que figuran en el CNSP en la matriz se encuentran las OSC que fueron partícipes como invitadas formales en el Consejo Nacional de Seguridad pública en el sexenio 2006-2012 y las que actualmente forman parte del Consejo. De manera adicional se añadió al Instituto Mexicano de Competitividad AC (IMCO), por ser una institución de prestigio y reconocimiento público

caracterizada por la elaboración de análisis de políticas públicas y que para efecto de este estudio, sus análisis y resultados pudieron empatarse con la problemática analizada.

En las OSC no se detectó un seguimiento de análisis homologado para observar los avances de cumplimiento de los compromisos de su interés. Cada organismo aplicó su metodología de forma independiente y con el nivel de exhaustividad que consideró conveniente, no obstante, en sus conclusiones y demandas logran puntos de convergencia.

El avance de cumplimiento de los compromisos signados en el ANSJL reportado por la parte gubernamental fue presentado en el 2011 a través del Sistema Nacional de Seguridad Pública en la XXX Sesión del CNSP donde los estados de la federación reportaron avances de cumplimiento en porcentajes diversos en los distintos rubros. De manera amplia se puede observar un cumplimiento general promedio de 50% de acuerdo a lo reportado por ellos mismos a pesar de que el Acuerdo señaló plazos perentorios de cumplimiento de tres meses, seis meses, un año, dos años y un máximo de tres años para la expedición de la cédula de identidad. Desde entonces no se volvieron a presentar avances en el tema.

Sumado a lo anterior figuran los reportes trimestrales del 2008 al 2012 que realizan, las Secretaría de la Función Pública (SFP), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Procuraduría General de la República (PGR) y Secretaría de Seguridad Pública (SSP) en cumplimiento del compromiso 24 del ANSJL que alude a la rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos para los programas de seguridad pública y que presentan a través de la SFP.

## Matriz de cumplimiento de compromisos derivados de la firma del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad (2008)

OSC	Programa o política pública acordada	Grado de avance (Nulo, Bajo, Medio)	Observación	Documento base
	<b>Policía y Justicia</b>			
<b>México Evalúa</b>	<i>Conformación de Unidades especializadas de combate al secuestro (capacitación policial, evaluación de personal)</i>	Nulo	En la sesión del dic. De 2012 del CNSP se amplió nuevamente a un año el plazo.	Publicación de la investigadora Paola Cicero, de México Evalúa, en Animal Político.
	<i>Centros estatales de control de confianza certificados</i>		Capacidades federales y locales están en etapa prematura para diseño e implementación de estrategia de prevención del delito lo que puede generar dificultades para políticas adecuadas a nivel municipal	Prevención del delito en México: ¿dónde quedó la evidencia? (2014)
<b>México Unido Contra la Delincuencia</b>	<i>Depuración de instituciones de seguridad y procuración de justicia.</i>	Bajo (5.9)		Evaluación y Seguimiento al Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad México (al 2010, con calificaciones de 1 a 7.5 máximo )
	<i>Modelo nacional de evaluación y control de confianza</i>	Medio (7.5)		
	<i>Centros estatales de control de confianza certificados</i>	Bajo (6)		
	<i>Evaluación permanente y control de confianza</i>	Bajo (2.5)		
	<i>Sistema Nacional de Desarrollo Policial.</i>	Bajo (5)		
	Establecer un Sistema Nacional	Medio (8.5)		

	de Desarrollo de MP's .			
OSC	Programa o política pública acordada	Grado de avance (Nulo, Bajo , Medio)	Observación	Documento base
<b>Invitados Permanentes del CNSP</b>	Profesionalización policial. "advirtieron la urgencia de que se informe a la sociedad sobre las medidas que toma el gobierno para profesionalizar las policías del país, mediante la implementación del Sistema Nacional de Desarrollo Policial, prevista en el primer punto del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad aprobado en el Acuerdo 02/XXIII/08 del CNSP."	Bajo		Comunicado de prensa conjunto de los Invitados permanentes del Consejo Nacional de Seguridad Pública (julio 2014)
<b>IMCO (Instituto Mexicano de Competitividad)</b>	<i>Acreditación de nuevos policías estatales</i>			
	La construcción de nuevos policías estatales ha avanzado pero siguen siendo un tamaño reducido, a finales de 2011 eran el 4%	Bajo	Bajo	Índice de competitividad estatal 2012. IMCO
	<i>Justicia Penal:</i>			
	En 2012 el nuevo sistema de justicia penal entró en tres entidades (Chih; Edomex y Morelos); en cinco más en operación parcial y el resto en fases de	Bajo		Índice de competitividad estatal 2012. IMCO

	implementación.			
<b>OSC</b>	<b>Programa o política pública acordada</b>	<b>Grado de avance (Nulo, Bajo, Medio)</b>	<b>Observación</b>	<b>Documento base</b>
<b>México SOS</b>	1) No hay ley que permita contar con el mando único policial	Nulo	Exhorto realizado en el CNSP en 2010	34 Sesión ordinaria del CNSP (2013). La petición se cumplió en 2014.
	2) No se sabe qué ha ocurrido con la capacitación policial.	Bajo	Hay avances pero no son suficientes	
<b>OSC</b>	<b>Programa o política pública acordada</b>	<b>Grado de avance (Nulo, Bajo, Medio)</b>	<b>Observación</b>	<b>Documento base</b>
<b>Causa en Común</b>	1) No hay programa de seguridad pública en el que se presente el diseño de la política pública de seguridad.	Nulo		Artículo en El Universal 21/08/2013
	2) No se ha consolidado el Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (sólo existen las bases y algunos programas caminando sin indicadores);	Bajo		
	3) Los gobiernos federales y estatales no han cumplido en la depuración de cuerpos policiacos ya que aunque se acreditaron 100% los centros de control de confianza, la mayor parte de los estados tiene dificultades en la meta de evaluación	Bajo		

	4)El registro Nacional de Personal de Seguridad Pública no se encuentra actualizado y no coincide con el padrón que utilizan los estados para la programación de sus evaluaciones, tampoco incluye el motivo de bajas de sus elementos	Bajo		
	5)En readaptación social se cumplió el compromiso de construir nuevos centros federales pero el problema de fondo continúa, saturación donde internos del fuero federal compurgan penas con internos del fuero común;	Medio		
	6) Intervienen muchas dependencias en prevención del delito pero con programas desvinculados, falta diseño en política pública;	Medio		

OSC	Programa o política pública acordada	Grado de avance (Nulo, Bajo , Medio)	Observación	Documento base
	<b>Transparencia</b>			
<b>Observatorio Nacional Ciudadano de Seguridad, Justicia y Legalidad</b>	Dados los resultados observados durante el tercer cuatrimestre de 2012, las autoridades locales deben trabajar en materia de transparencia, acceso y calidad de la información como parte de las acciones prioritarias en seguridad pública. Con dicha información podemos conocer a nivel nacional, estatal y municipal la realidad de la criminalidad e inseguridad con la finalidad de desarrollar políticas de atención focalizadas	<b>Bajo</b>		Transparencia y Rendición de Cuentas. Página de internet de la OSC
<b>Causa en Común</b>	No se transparenta el ejercicio de los recursos en el avance en el cumplimiento de las metas comprometidas.			
<b>México Unido Contra la Delincuencia</b>	<i>Rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos</i>	Bajo (5)		Evaluación y Seguimiento al Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad México (al 2010, con calificaciones de 1 a 7.5 máximo )
	<i>Indicadores de medición</i>	Bajo (3)		

OSC	Programa o política pública acordada	Grado de avance (Nulo, Bajo, Medio)	Observación	Documento base
<b>IMCO</b>	<i>Ejercicio del gasto público en seguridad</i>			
	Subejercicio en los estados; en 2011 la quinta parte no se ejerció; en segundo trimestre de 2012, el 7% se ejerció	Bajo		Índice de competitividad estatal 2012. IMCO
<b>México Unido Contra la Delincuencia</b>	<i>Expedir la Cédula de Identidad</i>	Nulo (2)		Evaluación y Seguimiento al Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad México (al 2010, con calificaciones de 1 a 7.5 máximo )
<b>Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia (Pue.)</b>	No se detectó seguimiento			
<b>Consejo Ciudadano de Seguridad Pública de Juárez</b>	No se detectó seguimiento			
<b>Colegio de la Frontera Norte</b>	No se detectó seguimiento			

Gráfico 2. Elaboración propia. Nota: Se consideraron los indicadores coincidentes de las OSC y son los que aquí se presentan.

Nulo: No se registran avances

Bajo: Sólo se sentaron las bases pero no se han operado programas y/o avances mínimos

Medio: Cumplido en parte

Ante la ausencia de datos directos, la matriz se construyó a partir de información pública emanada de las OSC, de instituciones avocadas al análisis y evaluación de políticas públicas, así como de declaraciones de sus titulares, por lo que a partir de sus indicadores, conclusiones, resultados y comparaciones de niveles de cumplimiento y de satisfacción se obtuvieron indicios que condujeron a inferir que los insuficientes resultados obtenidos como respuesta al ANS JL estuvieron vinculados al incumplimiento gubernamental lo que a su vez deriva a deducir que las relaciones entre sociedad civil

organizada y gobierno federal en materia de seguridad pública fueron insuficientes para el inicio de la construcción de gobernanza en la materia.

De esta manera, a partir de estos datos, también es posible inferir los elementos que impidieron el avance firme del ANS JL y por lo tanto identificar los factores que factores que impidieron, por lo tanto, contribuir a la construcción de la gobernanza en materia de seguridad pública.

1. Ausencia de indicadores comunes para la medición de objetivos derivados de la firma de Acuerdo Nacional por la Seguridad, Justicia y Legalidad.
2. Insuficiente voluntad política reflejada en los lentos avances, hubo carencia de explicación de obstáculos que impidieron el cumplimiento.
3. Ausencia de sanciones ante el incumplimiento.
4. Falta de un calendario específico de reporte de avances.
5. Nula figura externa formal reconocida como responsable de la supervisión puntual y de seguimiento de los compromisos de las partes participantes.
6. La amplitud de los temas que el Acuerdo dificulta un seguimiento detallado.

Las demandas de las OSC con su interés e insistencia de ser partícipes en las decisiones de gobierno continuaron en el tiempo y se trasladaron al siguiente sexenio (2012-2018). El siguiente cuadro muestra de forma general sus intereses. Son peticiones que han mantenido de forma continua con modificaciones en algunos aspectos que fueron satisfechos, sin embargo, las demandas de fondo siguen imperando.

Es posible observar de forma más cercana sus requerimientos y activismo en torno a la seguridad pública a través de sus sitios de internet donde reportan acciones, demandas, análisis y propuestas. En sus páginas cibernéticas detallan su quehacer aunque no siempre de manera clara.

## Propuestas de las OSC en materia de seguridad pública y áreas con las que se relacionan

OSC	En materia policial	Transparencia	Sistema penitenciario	Gobernabilidad	Documento base
México Evalúa		Generar información estadística de mejor calidad para estudios más precisos.		Fortalecer las capacidades de los gobiernos federal, estatales y municipales para el diseño de estrategias.	Prevención del delito en México, ¿dónde quedó la evidencia? (2014)
		Informar sobre criterios y metodología de evaluaciones de los programas			
		Crear programa de prevención del delito donde metodología de demarcaciones prioritarias sea transparente			
IMCO				Llevar proceso de centralización hasta el final de su lógica y el gobierno federal asume toda la responsabilidad por la seguridad de los ciudadanos (Policía Nacional)(Colombia, Chile e Italia).	Índice de competitividad estatal 2012. IMCO
				Modificar estructura de incentivos para lograr que los gobiernos estatales asuman la responsabilidad primaria por la seguridad pública en sus entidades. (*)	
				Modificar las reglas de operación de los fondos de aportaciones y los programas de subsidios.	

OSC	En materia policial	Transparencia	Sistema penitenciario	Gobernabilidad	Documento base
Colegio de la Frontera Norte (Julia Monárrez)				Reformar la Ley General del Sistema de Seguridad Pública para garantizar participación autónoma y permanente de la sociedad civil.	Discurso. Dra. Julia Monárrez. Sesión Plenaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública. 2 de agosto de 2012.
México Unido Contra la Delincuencia	Publicación de metodología de construcción de indicadores para evaluar política de seguridad pública	Información confiable y transparente para analizar el estado de seguridad en México. Publicación de información en reportes integrales.			Inserción pagada, firmada por 50 organizaciones titulada La Información confiable y oportuna es fundamental para construir un país seguro. Jornada y Milenio, 21 de mayo, 2013. (**)
	Programas integrales para prevenir delitos, autoridades de seguridad y justicia más preparadas, MP eficiente y honesto, leyes que garanticen el combate a la delincuencia.	Datos verdaderos sobre inseguridad, recursos utilizados de manera responsable y transparente.	Juicios imparciales y cortos, presos reintegrados a la sociedad.		Sitio de internet mucd.org.mx
Consejo Ciudadano de Seguridad Pública de Juárez	Indicadores de seguridad sobre el comportamiento de la violencia				Comité de Indicadores. Mesa de Seguridad. Cd. Juárez

OSC	En materia policial	Transparencia	Sistema penitenciario	Gobernabilidad	Documento base
Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia (Pue.)	1.- Indicadores de seguridad sobre el comportamiento de la violencia		2.- Bloqueo de telecomunicaciones de 428 centros penitenciarios del país		1.-Sitio electrónico 2.-Declaración
México SOS	Agenda México 12.18 (puntuales acciones en relación a reformas de justicia en 2008 y 2011 y la comparte con múltiples OSC)	Agenda México 12.18 (puntuales acciones en relación a reformas de justicia en 2008 y 2011 y la comparte con múltiples OSC)	Agenda México 12.18 (puntuales acciones en relación a reformas de justicia en 2008 y 2011 y la comparte con múltiples OSC)		México SOS.org
			Reforma al Sistema de Justicia Penal para un Código procesal único		34 Sesión ordinaria del CNSP (2013)
		Reportes mensuales de incidencia delictiva			México SOS.org; estudio Robo en México ¿un delito cotidiano?, análisis sobre sus tendencias y desafíos, entre otros estudios y encuentros en mesas de análisis
Causa en Común	Implementación de la Comisión especial de desarrollo policial de la	Mejorar la calidad en la información sobre incidencia delictiva			Foro Nacional Sumemos Causas, ciudadanos+policías. (Sánchez, 2012) Sitio de internet causaencomun.org.mx

	Comisión Nacional de Seguridad ; supervisión civil de la policía federal; Plan de carrera policial				
	Fortalecer unidad antisequestros de la PF y la UECS (Unidad Especializada en el Combate al Secuestro)				Urge Estrategia. Artículo de Ma. Elena Morera en El Universal (Morera, 2013)
Movimiento por la Paz, Justicia y Dignidad				Ley que garantice la seguridad y el respeto a los derechos humanos con una perspectiva ciudadana que atienda a los grupos más vulnerables ante la violencia.	CNN.com (2011) Sicilia se encuentra con legisladores

Cuadro 12. Fuente: Elaboración propia con información pública al 06 de febrero de 2015.

(\*) De esta propuesta se derivan tres vías:

- a) Establecer un límite temporal firme para los operativos federales.
- b) Transparentar los convenios de colaboración en materia de operativos federales.
- c) Delimitar con mayor precisión el concepto de delincuencia organizada. La actual ley sobre el tema define en términos amplios el concepto, lo que hace que varios delitos no se definan con claridad si corresponden al fuero común o al federal.

(\*\*) En esta inserción pagada figuran también las OSC que aparecen en el cuadro.

### 3.3. La gobernanza en el marco de la seguridad pública al final del sexenio 2006-2012, un llamado para el cambio de paradigma entre gobierno y la ciudadanía

En este marco de observación del desarrollo de las relaciones gobierno-OSC en la esfera de la seguridad pública en la gestión administrativa del gobierno de Felipe Calderón, es posible también dilucidar si existieron o no, las condiciones para la construcción de gobernanza bajo las condiciones de especialistas en la materia citados en el capítulo uno.

En esta interdependencia entre ciudadanía y gobierno, Mayntz señala las condiciones que deben darse entre ambas esferas para el cumplimiento de la gobernanza:

- a) "Poder disperso en la sociedad pero no de manera fragmentada e ineficiente.
- b) Las autoridades políticas deben consideradas fuertes pero no omnipotentes y estar legitimadas democráticamente.
- c) Manejo de recursos suficientes para llevar a cabo las decisiones tomadas
- d) Autoridad política suficientemente diversificada para responder a las diferentes necesidades de regulación con especial competencia en sus campos respectivos, ser guardianes del bienestar público" (Mayntz, 2001, p. 3).

En sentido estricto a los argumentos condicionantes de la socióloga alemana, llevados sólo al tema de seguridad pública, en el sexenio no se cumplió con ellos porque en contraparte se observó lo siguiente:

a) La sociedad afectada por la inseguridad pública, representada en las OSC interesadas en la problemática, a pesar de sus importantes logros, no alcanzó una posición decisiva y clara en la construcción de toma de decisiones del gobierno federal.

b) Uno de los reclamos principales de diversos grupos sociales hacia el gobierno fue la debilidad de las instituciones encargadas de la seguridad pública al no lograr el objetivo de combate del crimen organizado lo que se interpretó en ineffectividad del Estado para garantizar la seguridad del ciudadano; mientras que la omnipotencia, percibida desde la cúpula de gobierno más no desde la población, fue notoria en la dirección del gobierno cuando éste se negó, en una primera etapa, a cambiar su concepción de combate a la delincuencia al asumir que sólo las decisiones gubernamentales eran efectivas y por lo tanto no aceptar a la crítica constante que cuestionaba los procedimientos y llamaba a un cambio sustancial en la conducción del combate a la inseguridad pública desde otros ángulos. Aun cuando en una segunda etapa de implementación de su estrategia de seguridad el gobierno federal flexibilizó su postura y mostró apertura para la participación en la problemática, al final del sexenio no se lograron los resultados necesarios.

c) Los recursos fueron enfocados al apoyo de las políticas de seguridad pública desde la óptica del gobierno federal, no como resultado de un acuerdo conjunto con la ciudadanía interesada.

d) La autoridad política diversificada en los diversos niveles de gobierno fue cuestionada por igual por las OSC ante el crecimiento de la inseguridad pública.

Manuel Canto añade que la participación ciudadana, como centro de la gobernanza, debe ser vista como portadora de derechos para la construcción de políticas públicas y por lo tanto estar en el centro de relación entre el gobierno y la sociedad, la cual gira en torno a tres dimensiones: democracia, desarrollo y derechos. (Canto, 2008, p.13)

Los contenidos esenciales para el cumplimiento de la gobernanza desde la óptica de Luis F. Aguilar, se pueden sumar a los descritos por Mayntz para ubicar mejor el papel de participación de las esferas gobierno y ciudadanía, por lo que así los explica:

- a) El proceso de dirección o gobernación de la sociedad al entenderla como un proceso de la sociedad por encima del actor gubernamental.
- b) La intención de la sociedad hacia determinados fines.
- c) Un sistema de valores socializado plasmado en principios constitucionales
- d) El cumplimiento del proceso de dirección en dos planos de decisión entre el gobierno y los actores económicos y sociales: decidir los objetivos para la sociedad en su conjunto o para grupos o situaciones específicas con inclusión de reglas y decisión de actividades para la consecución de objetivos en hechos sociales.
- e) Agrega otros requisitos como la distribución de la autoridad y el trabajo con las actividades de coordinación, seguimiento y evaluación de las actividades, productos y resultados en tanto que el gobierno juega el papel de autoridad para resolver o facilitar la cooperación eficaz al avanzar hacia una mayor inclusión de los grupos marginados de la deliberación pública.(Aguilar, 2013, pp. 309- 315)

También destaca el aspecto cambiante del peso y la influencia del gobierno o de la sociedad en la definición o la búsqueda de resultados debido a la naturaleza de los problemas o las circunstancias sociales. Lo anterior revela la necesaria interdependencia entre los actores públicos, privados y sociales para remitirse y requerirse mutuamente, por

lo que la gobernanza impulsa la descentralización y refleja su multipolaridad, lo que ha dado pie al concepto de gobernanza por redes o gobernanza participativa.

Desde la visión de Aguilar Villanueva, la gobernanza plantea una evolución en el proceso de gobernar y se da cuando la sociedad adquiere suficientemente diversas capacidades tecnológicas, organizativas, cognoscitivas e informativas, entre otras.

A la luz de las condiciones expuestas por Luis F. Aguilar, es posible plantear algunos aspectos del desinterés de construir gobernanza enfocada a la seguridad pública en el sexenio de Felipe Calderón:

- a) Aunque en la última etapa del sexenio las OSC lograron con sus trabajos impulsar el quehacer del legislativo, en comunión con el Ejecutivo, para la creación de leyes en torno al flagelo de la inseguridad pública y en ello pudiera verse un proceso de dirección equilibrada entre sociedad y gobierno, requisito de la gobernanza, no puede considerarse como tal debido a la inexistencia de una línea de negociación-comunicación que desembocara en acuerdos permanentes y de supervisión en los asuntos de seguridad pública.
- b) El gobierno federal, en su papel de autoridad para resolver o facilitar la cooperación no mostró interés en avanzar hacia una mayor inclusión de grupos marginados de la deliberación pública en materia de seguridad pública debido a que dedicó especial interés sólo a las OSC interesadas en el tema al invitar a un reducido número de ellas a participar en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, lo que no significó una redistribución de la autoridad para resolver la problemática.
- c) Si bien se registró un aspecto cambiante del peso y la influencia del gobierno federal en el proceso de búsqueda de resultados debido a la naturaleza del problema de la inseguridad pública, éste no fue producto de una política de origen consensada entre la sociedad civil organizada y gobierno; sino producto de una respuesta obligada del gobierno federal ante los reclamos de una sociedad afectada por la criminalidad. Los trabajos de coordinación entre sociedad y gobierno no quedaron claramente acordados, mientras que el seguimiento y evaluación de las actividades se dieron de

manera paralela, con manejo de cifras diferentes al no coincidir en la metodología aplicada.

- d) El interés de una interdependencia entre actores públicos, privados y sociales para requerirse y remitirse mutuamente fue solicitada continuamente por las OSC, no así por parte del gobierno federal, quien concedió espacios de participación a la sociedad civil organizada pero no se tejieron redes de gobernanza participativa con canales de comunicación y peso equitativo.
- e) Aun cuando las OSC cumplieron el requisito de la gobernanza de contar con capacidades organizativas, cognoscitivas e informativas; demostradas en las etapas de negociación con el gobierno federal, en el tema de seguridad pública, no fueron suficientes para la construcción de gobernanza debido a que estos valores cambiaron en pocos aspectos la postura gubernamental.

Las demandas de los grupos sociales organizados siguen vigentes. La forma en que se desarrollaron las relaciones sociedad-gobierno en la problemática de la inseguridad pública en la administración de Felipe Calderón y el grado de interés creciente de la sociedad civil organizada por incidir en la toma de decisiones de gobierno a través de estudios y propuestas concretas podría conllevar a considerar un cambio de paradigma en la concepción de las relaciones sociedad civil organizada con el poder en turno, así lo vislumbran personajes de diversos ámbitos. En la política mexicana se reconoce la necesidad de un cambio de paradigma en las relaciones sociedad civil organizada-gobierno.

“En México tenemos que cambiar un paradigma, que el único responsable, el único permitido, el único capaz de velar por el bienestar general, es el gobierno. No es que la sociedad civil esté empeñada en ocupar espacios reservados al gobierno, lo más común es que los ciudadanos desprecien, incluso, al gobierno, menos común, sería, siquiera, que quisieran suplantarlo. Los ciudadanos quieren resolver problemas”: Esteban Moctezuma Barragán, secretario de Gobernación en 1994. (Meixueiro, Carrera, 2007 p. 25)

Esta visión, de mayor participación ciudadana la reiteró posteriormente en una colaboración periodística:

“La participación responsable de organizaciones de la sociedad civil que actúen, de manera rigurosa, en cuanto a la validez de las pruebas y la objetividad de sus análisis, en la definición de objetivos, en la apertura de espacios críticos y de investigación, así como en el desarrollo de instrumentos e ideas que sumen e incidan de manera constructiva en el esfuerzo de rendición de cuentas”. (Moctezuma, 2014)

Este pensamiento significaría cambiar la visión de un gobierno hacia el fomento real de un trato incluyente para dar cabida a la sociedad participativa para ir, en los hechos, más allá de la retórica y compromisos incumplidos. Es un reto para el Estado, pues obliga a la reflexión y a la voluntad política, lleva a la conciencia de la aceptación de la existencia de la dinámica de las sociedades como un ente en continuo movimiento y por tanto se deben adecuar los caminos para un mejor funcionamiento que derivará en su fortalecimiento.

Por su lado, Alejandro Chanona, investigador de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), reflexiona sobre el papel de la ciudadanía quien tiene como reto su construcción integral en el que el ciudadano pueda acceder con armonía y plenitud a sus derechos políticos, sociales, económicos y culturales y además sentirse identificado con sus representantes. Para ello, destaca la necesidad de abrir cauces a la participación ciudadana a partir del principio democrático donde el ciudadano sea el centro y el fin último la política. (Meixueiro, Carrera, 2007 p 21)

La visión de los Ulrich Richter también propone un cambio entre las relaciones del gobierno con la sociedad, al observar que la segunda desea el paso de la protesta a la participación: “Los paradigmas de los antiguos movimientos sociales ya son obsoletos, también los partidos políticos yacen empolvados en sus viejas estructuras y prácticas; los nuevos movimientos sociales piden participar en la toma de decisiones políticas, lo que nos encamina a una democracia participativa” (Richter, 2014, p 54)

Edgardo Buscaglia, investigador en seguridad pública, coincide con Richter en la necesidad de la cooperación entre Estado y sociedad civil como un tipo de relación necesaria en materia de seguridad pública: “de acuerdo con mi propia experiencia de trabajo en más de 100 países, en ningún lado se ha logrado disminuir los índices de delincuencia organizada sin desarrollar alianzas operativas de campo entre varias redes de la sociedad civil y el Estado” y destaca el rol del Estado en una posición de regulador:

“El papel del Estado como coordinador, (nunca como decisor de membresía) de una red de organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la prevención social; se deberán regular derechos y obligaciones a través de pacificación ciudadana”. También observa el papel del uso de la fuerza, en la figura policial, como un soporte al que se le debe asignar una tarea distinta a la usual: “La policía debe tener un papel importante como instancia coordinadora de esfuerzos, no como represora” (Buscaglia, 2014, pp.126 y 130).

En la misma línea de seguridad pública, quien fuera procurador general de la República, Rafael Macedo de la Concha, en la administración de Vicente Fox, en su artículo Ciudadanía y Justicia reconoce que son los ciudadanos quienes mejor pueden evaluar a las instituciones públicas y observa que la participación ciudadana se ha transformado paulatinamente en el tema de procuración de justicia, ahora ya no sólo como víctimas, como testigos o familiares de un presunto culpable, sino también como protagonistas de la nueva procuración de justicia en México (Macedo, 2014).

Por su parte, Fernando Savater perfila el rol del ciudadano en el marco de la participación política: “la pregunta más adecuada que deben hacerse las personas libres, es decir, los sujetos democráticos conscientes, no es “¿qué nos va a suceder?” sino “¿qué podemos y queremos hacer?” (Savater, 2014, p. 207).

Alejandro Hope, (Hope, 2014), destaca la importancia de la sociedad civil organizada como elemento importante para disminuir en grado relevante la inseguridad pública; reconoce que en los estados de Nuevo León y Chihuahua, azotados por el flagelo de la delincuencia organizada en el sexenio 2006-2012 contaron con una diferencia crucial, en contraste con Tamaulipas, Guerrero y otros estados donde la inseguridad en sus diversas manifestaciones continuo, el papel decisivo de la ciudadanía como generadora de cambio: “existió una masa crítica de sociedad civil organizada que logró generar presión suficiente sobre los actores políticos estatales”.

En relación al mismo escenario, Gustavo de la Rosa (De la Rosa, 2014) comenta que en Chihuahua este acercamiento entre ciudadanía y autoridad en la denominada Mesa de Seguridad se logró construir una relación cercana entre ambos actores. “Si un funcionario no merecía nuestra confianza por razones comprobadas, presionábamos ante el Presidente de la República o Margarita Zavala, la primera dama, hasta que lo cambiaran”.

También menciona la importancia que tuvieron las denominadas mesas temáticas donde la sociedad civil organizada se reunía con el Ejército, la PGR y las fiscalías. Sin embargo, reconoce que mucho de lo logrado fue gracias a la voluntad presidencial de Felipe Calderón más que a procedimientos establecidos.

Desde la visión partidista, José González Morfin, político del Partido Acción Nacional (PAN), reconoce la insuficiencia de los partidos como representantes de la ciudadanía ante la desconfianza creciente hacia las agrupaciones políticas por lo que acepta que la solución a los problemas de la ciudadanía debe venir de la ciudadanía misma pero para lograrlo reconoce la necesidad una nueva cultura de la legalidad y así, con la ley, cambiar la relación de los gobernantes y gobernados (González, 2014).

Las diversas posturas en torno hacia dónde se dirige la participación ciudadana llevan a reflexionar que pese a la relevancia de ésta para el fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad, no es una condición suficiente para garantizar la gobernanza, se requiere de un compromiso de todos los actores involucrados para el logro de resultados reales a favor de las demandas ciudadanas.

De este interés ciudadano de tener un papel preponderante y activo en las decisiones gubernamentales en asuntos de seguridad pública, Alejandro Hope señala en un artículo para el periódico El Universal: “seguimos teniendo al Ejército y La Marina, pero eso no basta para enfrentar las amenazas. Las instituciones civiles tienen que tomar ya la estafeta”. (Hope, 2014)

Los planteamientos de personajes de la política mexicana así como de intelectuales interesados en el tema encaminan sus observaciones a que la política pública es también un asunto de los ciudadanos, por lo que las decisiones que afectan a todos no deben estar exclusivamente en manos de los políticos. El emplazamiento a los candidatos a la presidencia de la República en 2012 habla de una sociedad civil con capacidad de organización y de argumentación que planteó propuestas en demandas concretas sobre temas sensibles como la inseguridad pública.

La sociedad civil organizada teje redes y se puede fortalecer, lo demuestran hechos como la Primera y la Segunda Cumbre Ciudadana donde la organización de la segunda fue mucho más estructurada.

“El éxito de la cumbre ciudadana no fue de los convocantes, fue de las organizaciones, los movimientos y los académicos reunidos, con el ánimo de participar. Todos leales a los principios y a la vez flexibles en la forma de alcanzar sus prioridades. Todos fueron capaces de escuchar y de reconocer el punto de vista del otro. Así le dimos una lección a nuestros políticos al llegar a un gran número de acuerdos por consenso o por amplia mayoría (se pueden consultar en [www.cumbreciudadana.org](http://www.cumbreciudadana.org)): Ma. Elena Morera, Presidenta de Causa en Común, AC (Morera, 2012).

La suma de estas visiones muestra que las respuestas a los problemas no se encuentran de forma aislada sino en la cohesión de fuerzas dispersas, es decir, la organización y la cooperación para el encuentro de mejores alternativas desde una visión integradora donde el principio de autoridad se ejerza desde una concepción diferente al control y a la centralización gubernamental. Donde los grupos organizados emanados de la sociedad civil sean vistos como entes portadores de capacidades con las que pueden contribuir para el fortalecimiento de la gobernabilidad.

## CONCLUSIONES

La gobernabilidad, entendida como responsabilidad única del Estado fue duramente cuestionada por intelectuales y grupos de especialistas interesados en el tema de la inseguridad pública en el sexenio 2006-2012 debido a que la nación estuvo rebasada por el crimen organizado en sus diversas modalidades, lo que evidenció debilidad y falta de asertividad de las instituciones en el combate del flagelo.

El hartazgo ciudadano ante la inseguridad pública se abrió caminos para ir más allá del hecho de llamar la atención, intentó concientizar a las autoridades y a la sociedad en general; la sociedad organizada, logró sumar a grupos diversos que simpatizaron con las demandas, e hicieron patente a través de diversas marchas multitudinarias su descontento sobre la conducción gubernamental en la estrategia de seguridad pública encaminada al combate frontal del fenómeno delictivo por lo que manifestaron su posición ante el avance creciente de la inseguridad pública.

La ciudadanía fue más allá de la efímera protesta, mostró su capacidad de organización al no fungir sólo como observadora sino que dio un paso más complejo, fue analítica y propositiva, lo que la condujo al logro de negociaciones al más alto nivel del gobierno federal; sin embargo, aunque este tipo de acercamientos obtenidos con los representantes del Estado pudieron haberse interpretado como el inicio de la apertura gubernamental a la participación incluyente de la sociedad civil organizada, al paso del tiempo y ante la ausencia de acciones definidas, diversas metas como las manifestadas en el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad se fueron diluyendo ante la falta de compromisos específicos y medibles.

Lo anterior no deja de lado logros importantes obtenidos gracias a la inquietud de la ciudadanía, quien representada en grupos organizados, empujó reformas importantes a la Constitución como la integración de las siguientes leyes:

- a) Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro (2010)
- b) Ley General para la Prevención Social y la Delincuencia (2012)

- c) Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y Para la Protección y Asistencia a las Víctimas de Estos Delitos (2012)
- d) Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (2012).

Este tipo de avances impulsados desde las OSC reflejó el interés cada vez más creciente de la sociedad mexicana hacia las políticas de seguridad pública; documentos diversos de análisis emanados de diversas organizaciones sociales dan cuenta del interés por tener mayor certeza de las acciones de gobierno encaminadas a la seguridad ciudadana.

En dicho sexenio resultó paradójico y contradictorio que nuestro país se preocupara por dar continuidad a las recomendaciones de los organismos internacionales en materia económica, principalmente, pero que no se ocupara en la misma dimensión por dar la misma atención al aspecto de la inclusión ciudadana, como uno de los elementos de la gobernanza, de la que también aboga la globalización. Este aspecto que pareció construirse en la medida en que hubo acercamientos y diálogos entre gobernantes y sociedad civil organizada y que concluyeron en acuerdos, al final fueron matizados por el insuficiente incumplimiento desde el poder gubernamental.

En relación a estos convenios, el que mayor formalidad tuvo fue el Acuerdo Nacional por la Seguridad, Justicia y Legalidad (ANSJL), firmado en 2008 por los poderes Ejecutivo, federal y estatal, Poder Judicial Federal, representantes de las asociaciones de presidentes municipales, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil, empresariales, sindicales y religiosas, y publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

Con el paso del tiempo, desde diversas OSC surgieron indicadores sobre el avance de compromisos en relación a dicho Acuerdo para medir los alcances obtenidos con resultados poco satisfactorios debido a que en la medición de los objetivos éstos arrojaron respuestas que fueron desde el avance nulo hasta la medianía en su desarrollo. Es decir, la nulidad como inexistencia total de trabajos en torno a un compromiso hasta la existencia de bases, pero no con una sólida implementación en su operación y en consecuencia, con escasos resultados.

De esta forma, estudiando los alcances de los acuerdos desde lo que pudo ser observado como un convenio entre las esferas de la ciudadanía y gobierno en un amplio marco de entendimiento, al final del camino tuvo como jueces a integrantes de la sociedad civil organizada que a la distancia vieron cómo no se respetó tan importante resolución que partió de lo que en su momento pareció ser un acto derivado de un compromiso de gobierno, establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, donde se manifestó la tarea de fomentar la participación ciudadana a través de su inclusión en el diseño de políticas públicas, lo que a la par llevaría a la búsqueda de construir una corresponsabilidad en torno, en este caso, a la seguridad pública.

Por otra parte, la inclusión de representantes ciudadanos en el Consejo Nacional de Seguridad Pública, cabeza del Sistema Nacional de Seguridad Pública, organismo encargado de coordinar y evaluar las políticas públicas en torno a la seguridad pública, fue calificada como un acierto, aun cuando la formalización de la participación ciudadana se diera en el último mes de la administración federal. Sin embargo, esta acción de formalidad y de inclusión marcó límites desde su inicio, como el hecho que los ciudadanos presentes podían tener derecho a voz pero no al voto. Lo que puso en desequilibrio el acto de convenir entre iguales, como lo propone la gobernanza.

De igual manera surgieron voces, como la de Julia Monárrez, investigadora del Colegio de la Frontera Norte, quien señaló la necesidad de un presupuesto destinado al CNSP para la creación de mecanismos de análisis y evaluación de los compromisos, con base a indicadores de cumplimiento para una participación más responsable por parte de los representantes ciudadanos. De esta manera el gobierno federal facilitaría el camino para la construcción de capacidades para fortalecer la equidad en el desempeño, como también lo propone la gobernanza desde la visión de Luis F. Aguilar.

En consecuencia, las OSC, a pesar de sus esfuerzos de organización en lo individual y en redes, estuvieron limitadas para una contribución sólida con miras al fortalecimiento del Estado ante la falta de condiciones para una abierta participación y desempeño en su búsqueda de lograr espacios efectivos de participación y contribuir a una política integral en seguridad pública.

Desde el orden gubernamental, se diseñaron nuevos organismos encaminados a generar acciones relacionadas con la participación ciudadana en aspectos de seguridad pública, como los Mecanismos de participación ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública y la creación en 2010 del Centro de Prevención del Delito y Participación Ciudadana; éste último como encargado directo de la coordinación para la inclusión ciudadana y cuyo origen pudo ser considerado parte de una visión integradora, sin embargo, al analizar los informes de sus acciones se puede observar la participación ciudadana direccionada por el organismo.

Por su parte, la Ley de Fomento a las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil, que reconoce y agrupa a las OSC reconoció e incluyó en 2012 el tema de seguridad ciudadana como un asunto de interés de los grupos organizados por lo que ahora las organizaciones interesadas que estén en esta categoría pueden ser candidatas para apoyos económicos.

Ante la complejidad de las relaciones y acuerdos establecidos entre gobierno y sociedad civil organizada en torno a la seguridad pública se recurrió a la verificación del cumplimiento de compromisos vistos desde el tiempo y el espacio para poder determinar los alcances logrados. Se tuvo como base la medición de resultados emanados por los actores, desde sus conclusiones derivados de sus informes, análisis y participaciones.

Lo anterior permitió al presente trabajo deducir que ante los diversos hechos y características de acercamientos, así como por los acuerdos dados entre las OSC y el gobierno federal en materia de seguridad pública en la administración de Felipe Calderón, la participación de las OSC en la observancia de las políticas públicas en dicho tema no fueron lo suficientemente reconocidas y por lo tanto no se favoreció a la construcción de la gobernanza vista como un nuevo proceso directivo y como resultado de un tipo diferente de relación entre gobierno y sociedad caracterizada por la interdependencia política.

A pesar de lo anterior, derivado de lo que puede traducirse como respuesta a la insistencia e interés de ser partícipes en las decisiones relacionadas con la seguridad pública así como respuesta secuencial a sus dinámicas de trabajo y a una tendencia internacional de mayor inclusión a los grupos sociales, las OSC obtuvieron como respuesta en el siguiente sexenio (2012-2018), ser consideradas por primera vez, como

agentes activos con diferentes tareas, dentro de los objetivos de la estrategia nacional de seguridad pública.

Para aspirar al deseo de echar cimientos para la construcción de gobernanza se requiere del diálogo constructivo entendido dentro de un marco democrático donde las distintas posiciones y expresiones de la sociedad civil interesada tengan cabida para la construcción de consensos que a partir de propuestas viables puedan generar cambios de exigencia común, lo que provocaría un cambio de paradigma en las relaciones entre gobierno y ciudadanía.

Las diferentes redes y espacios de sociedad civil, en cualquier tema, sea de seguridad, de educación o de medio ambiente, entre otros, han demostrado su capacidad para identificar los puntos concretos en que pueden ser vistos los problemas y diseñar soluciones para obtener beneficios concretos para la mejora.

Ante lo expuesto, se observa la necesidad de un replanteamiento en la administración pública para obtener mayor capacidad de funcionar en red pero no sólo en la transversalidad de políticas públicas hacia adentro, sino en corresponsabilidad con los grupos ciudadanos así como modificar la posición gubernamental de abrirse mayormente a la participación ciudadana para utilizarla como una vía para la legitimación del poder.

Corresponde al Estado abrir caminos efectivos que faciliten la participación ciudadana que demanda procesos de cambio en un gobierno que sea capaz de reinventarse ante escenarios de conflictos con una postura modernizadora donde pueda conectar lo local con lo global, es decir, el desarrollo de la gobernanza que responda a una sociedad que maneje sus asuntos políticos, económicos y sociales a través de la interacción entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado donde se medien diferencias y ejerzan sus derechos.

# FUENTES

## Bibliografía

Aguilar, Rubén y Castañeda, Jorge, (2009), *Narco: la guerra fallida*, México, Punto de Lectura.

Aguilar, Luis F.,(2010), *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*, México, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

Aguilar Villanueva, Luis F., (2013), *Gobierno y Administración Pública*, México, FCE.

Aguilar Villanueva, Luis F. y Alatorre, Jorge A. (coordinadores), 2014, *El futuro del Estado social*. México. Universidad de Guadalajara. Porrúa.

Buscaglia, Edgardo, (2014), *Vacíos de poder en México*, México, Debate.

Chabat, J, (2010), *La respuesta del gobierno de Felipe Calderón ante el desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor*, en Arturo Alvarado y Mónica Serrano (coord.) *Los grandes problemas de México XV: Seguridad nacional y seguridad interior*. México, El Colegio de México.

Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, (2008), *Participación Ciudadana...¿para qué? Hacia una política de participación ciudadana en el gobierno federal*. México. Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción.

Curcó, Felipe, (2010), *La guerra perdida. Dos ensayos críticos sobre la política de combate al crimen organizado 2006-2010*. México. Coyoacán.

Índice de competitividad estatal 2012, (2012), *¿Dónde quedó la bolita? Del federalismo de la recriminación al federalismo de la democracia*. Instituto Mexicano de la Competitividad, AC. (IMCO). México.

Meixueiro, Gustavo; Carrera, Laura (coordinadores). (2007). *Gobernabilidad y Sociedad Civil*, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP), H. Cámara de Diputados XL Legislatura.

Monedero, Juan Carlos, (2013), *Curso urgente de política para gente decente*. España, Paidós.

Richter Morales, Ulrich, (2014), *De la protesta a la participación ciudadana*. México. Océano.

Sahuí Maldonado, Alejandro, (coordinador), (2009), *Gobernanza y sociedad civil*, México. Ediciones Coyoacán.

Savater, Fernando, (2014), Barcelona, España, *¡No te prives! Defensa de la ciudadanía*, Ariel.

Verduzco Ma., Leal, J., Tapia M.(2009).México. *Fondos Públicos para la Organizaciones de la Sociedad Civil, Análisis del Programa de Coinversión Social*, edit. Alternativas y Capacidades, A.C.

Vicher, Diana, (2014), *El laberinto de "governance". La gobernancia de los antiguos y los modernos*. México. Instituto de Administración Pública del Estado de México; A.C. (IAPEM).Talleres Gráficos Santa Bárbara.

Vidal de la Rosa, Godofredo, (2012), *Desigualdad social y equidad política*. México. UAM. Porrúa.

Zamudio González, Laura, (2012), *Introducción al estudio de las organizaciones internacionales gubernamentales*. México. CIDE.

## Cuadros y Gráficos

Gráfico 1. Niveles de participación social y/o participación ciudadana.

Gráfico 2. Matriz de cumplimiento de compromisos derivado de la firma del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad.

Cuadro 1. Acciones y aporte de las OSC.

Cuadro 2. Monto de los apoyos económicos de las dependencias de la APF a las OSC.

Cuadro 3. OSC mexicanas registradas ante la ONU.

Cuadro 4. Incidencia delictiva 1997-2013.

Cuadro 5. Principios de la buena gobernanza.

Cuadro 6. Aspectos normativos de inclusión sobre la participación de la sociedad civil.

Cuadro 7. Eje rector Estado de Derecho y Seguridad.

Cuadro 8. Eje rector Democracia Efectiva y Política Exterior Responsable.

Cuadro 9. Mecanismos de participación ciudadana, Secretaría de Seguridad Pública (SSP). México Unido Contra la Delincuencia, (2008), *Mecanismos de Participación Ciudadana*. SSP, México <http://www.muco.org.mx/assets/files/pdf/evaluaciones/federalevaluacion2008.pdf>. Recuperado el 27 de octubre de 2014.

Cuadro 10. Cumplimiento a la Ley Federal de Fomento a las Actividades de las OSC Sociedad Civil. México Unido Contra la Delincuencia, (2008), *Cumplimiento a la Ley Federal de Fomento de las OSC*, <http://www.muco.org.mx/assets/files/pdf/evaluaciones/federalevaluacion2008.pdf>. Recuperado el 27 de octubre de 2014.

Cuadro 11. Principios de participación ciudadana en lineamientos de política de prevención social de la violencia. Sistema Nacional de Seguridad Pública, (2011), *Lineamientos de la Política de Prevención Social de la Violencia, la Delincuencia y la Participación Ciudadana*. Recuperado de [http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/361/1/images/LI\\_NEAMIENTOS\\_Politica\\_Prevencion\\_Social\\_Violencia.pdf](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/361/1/images/LI_NEAMIENTOS_Politica_Prevencion_Social_Violencia.pdf), el 19 de noviembre de 2014.

Cuadro 12. Propuestas de las OSC en materia de seguridad pública y áreas con las que se relacionan.

## Hemerografía

Ackerman M, John, (2011), *La ciudadanía quiere más* (artículo). México. La Jornada. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2011/06/27/opinion/020a1pol> el 17 de enero de 2015.

Alemán, Ricardo, (2013), *No son 12, tampoco 13... ¡son 20 los levantados!*, Itinerario Político (columna). México. El Universal. 12 de junio de 2013.

Álvarez Icaza, Emilio L., (2012), *Primera cumbre ciudadana para un México pacífico y justo*. (artículo). México. El Universal. Recuperado de <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2012/05/58548.php> el 08 de enero de 2015.

Aranda, Jesús, (2010), *Tras cuatro años de gobierno, Calderón sigue sin estrategia contra el narco: Badillo*. México, La Jornada. Recuperado de

<http://www.jornada.unam.mx/2010/11/29/index.php?section=politica&article=022n1pol> el 13 de diciembre de 2014.

Camacho, Fernando; Olivares Emir; Pérez, Ciro (2011) *Las narcofosas confirman el fracaso de Calderón: Al México, La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2011/04/08/politica/013n3pol> el 13 de diciembre de 2014.

CNN.com, (2011), *Los legisladores prometen a Sicilia la Reforma Política sin poner fecha*. México. CNN México 28 de julio de 2011. Recuperado de <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/07/28/sicilia-exige-a-los-legisladores-que-trabajen-por-las-victimas-del-crimen>, el 15 de enero de 2015.

Cuenca, Alberto, (2008), *Hace 11 años, el primer ¡Ya basta!, y nada pasó*. México. El Universal. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/161966.html> el 02 de diciembre de 2014.

El Universal (2013), *Segob: en el sexenio de Calderón murieron 70 mil*. México. El Universal. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/notas/903712.html> el 29 de noviembre de 2014.

Figuroa, Héctor, 2012, *Integran a cinco ciudadanos al Consejo de Seguridad*. Excélsior 31 de julio. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/2012/07/31/nacional/850848> el 16 de diciembre de 2014.

García, Ariadna, (2012), *Abren Consejo de Seguridad a cinco de sociedad civil*, [eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx). Rescatado de <http://www.eluniversal.com.mx/notas/859461.html> el 17 de noviembre de 2014.

Hernández, Susana, (2013), *Los desaparecidos en México, Siempre!*, presencia de México. México, Recuperado de <http://www.siempre.com.mx/2013/06/los-desaparecidos-en-mexico/> el 29 de noviembre de 2014.

Herrera-Lasso, Luis (2014), *México seguro ¿apuesta a futuro?* (artículo). México, El Universal. 22 de agosto de 2014.

Hope Alejandro, (2014), *Delincuencia organizada: el rostro de la nueva amenaza* (artículo), México, El Universal, 28 de marzo de 2014.

Hope, Alejandro, (2014), *La enfermedad tamaulipeca*, (artículo), México, El Universal. 8 de mayo de 2014.

La Jornada. *Rebasó a organizadores el reclamo de miles contra la inseguridad*. 28 de junio de 2004. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2004/06/28/003n2pol.php?origen=index.html&fly=1> el 02 de diciembre de 2014.

Macedo, Rafael, (2014), *Ciudadanía y Justicia*, (artículo), México. El Universal. 1 de octubre de 2014.

Moctezuma Barragán, Esteban, (2014), *Menos pirámide, más plaza* (artículo). México. El Universal. 14 de octubre de 2014.

Morales, Yolanda, (2009), *México, reprobado en gobernabilidad: BM*. México. El Economista. 29 de junio. Recuperado de <http://eleconomista.com.mx/notas-online/politica/2009/06/29/mexico-reprobado-gobernabilidad-bm> el 25 de enero de 2015.

Morales, Yolanda, (2014), *México, reprobado en gobernabilidad: BM*. México. El Economista. 6 de noviembre. Recuperado de <http://eleconomista.com.mx/finanzas-publicas/2014/11/06/mexico-reprobado-gobernabilidad-bm> el 17 de diciembre de 2014.

Morera, María Elena, (2012), *Los mexicanos tenemos que cambiar*, (artículo). México. El Universal. 25 de mayo de 2012.

Morera, María Elena, (2013), *Pendientes del Acuerdo*, (artículo). México. El Universal 21 de Agosto de 2013. Recuperado de <http://m.eluniversal.com.mx/notas/articulistas/2013/08/66106.html> el 07 de enero de 2015.

Morera, María Elena, (2013), *Urge estrategia (artículo)*. México. El Universal. 21 de diciembre de 2013.

Narváez, Jesús, (2014), *Voces que llegaron para quedarse: las de la sociedad civil organizada*. México, Suplemento Misión Política. El Sol de México. 14 de octubre de 2014.

Ordaz, P., (2009), *La guerra al narco multiplica las denuncias contra el Ejército, mexicano*, El País, 23 de mayo. Recuperado de [http://elpais.com/diario/2009/05/23/internacional/1243029601\\_850215.html](http://elpais.com/diario/2009/05/23/internacional/1243029601_850215.html) el 15 de diciembre de 2014.

Portal, Juan, (2014), *Hacia una participación ciudadana relevante*, (artículo), México, El Universal, 12 de junio de 2014.

R. Flores, Linaloe, (2014), *¿Está lista la sociedad civil para un rol más político? No, dicen expertos; faltan reglas, financiamiento y voluntad*. México. Sin Embargo. Mayo 8. Recuperado de <http://www.sinembargo.mx/08-05-2014/985807> el 13 de mayo de 2014.

Redacción, (2007). *Daños colaterales*. Proceso.com.mx. Rescatado de <http://www.proceso.com.mx/?p=208671>, el 12 de noviembre de 2014.

Saldaña, Ivan E. (2014), *Invitados permanentes del CNSP diseñan antídoto contra la inseguridad*. México, Excélsior, <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/11/16/992678> el 21 de enero de 2015.

Taniguchi, Hanako, (2010), *Calderón admite fallas en estrategia de seguridad e inicia nueva etapa*, CNN México, 4 de agosto de 2010, Recuperado de <http://mexico.cnn.com/nacional/2010/08/04/calderon-admite-fallas-en-estrategia-de-seguridad-e-inicia-nueva-etapa> el 15 de diciembre de 2014.

Vega, Aurora, (2012), *Grupos civiles luchan por espacio en la agenda política*. México. Excélsior. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/2012/05/22/nacional/835815>. El 12 de diciembre de 2014.

Vicenteño, David, (2014), *La Federación debe controlar bloqueo telefónico en cárceles: Andrea Ambrogi*. México, Excélsior. Recuperado de <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/05/12/958788> el 20 de enero de 2015.

Zócalo saltillo, 2008, *Marcha contra la inseguridad: Cuatro años y siguen las mismas razones*. Recuperado de <http://www.zocalo.com.mx/seccion/articulo/marcha-contra-la-inseguridad-cuatro-anos-y-siguen-las-mismas-razones> el 02 de diciembre de 2014.

## Mesografía

ADN Político, (2012), *Kofi Annan critica la estrategia de seguridad de Calderón*, México, ADN Político. Recuperado de <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2012/10/19/kofi-annan-critica-la-estrategia-de-seguridad-de-calderon> el 13 de diciembre de 2014.

Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, (2008), México. Diario Oficial de la Federación. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5057719&fecha=25/08/2008](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5057719&fecha=25/08/2008) el 30 de enero de 2015.

Agenda México 12.18, (s/f), México Unido Contra la Delincuencia. México. Recuperado de [http://mucd.org.mx/recursos/Contenidos/Agenda1218/documentos/Agenda%2012-18%20VF%20\(w\).pdf](http://mucd.org.mx/recursos/Contenidos/Agenda1218/documentos/Agenda%2012-18%20VF%20(w).pdf) el 18 de enero de 2015.

*Aportación de académicos y expertos de América Latina. Reunión preparatoria para la Primera reunión de ministros en materia de seguridad pública de las Américas*, (2007), Chile. OEA. Recuperado de <http://www.oas.org/csh/spanish/I-MISPA.asp> el 27 de mayo de 2015.

Camou, Antonio, (s/f), *Gobernabilidad y democracia. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática* No. 6, México, IFE. Recuperado de [http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobernabilidad\\_y\\_democracia.htm#III](http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/gobernabilidad_y_democracia.htm#III) el 25 de enero de 2015.

Causa en Común. <http://causaencomun.org.mx/> Recuperado el 29 de octubre de 2014

Causasciudadanas.org

Canto Chac, Manuel, (2008), *Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo* (artículo). México. Política y Cultura No. 28. Recuperado de [http://148.206.107.15/biblioteca\\_digital/estadistica.php?id\\_host=6&tipo=ARTICULO&id=5234&archivo=8-321-5234fez.pdf&titulo=Gobernanza+y+participación+ciudadana+en+las+políticas+públicas+frente+al+reto+del+desarrollo](http://148.206.107.15/biblioteca_digital/estadistica.php?id_host=6&tipo=ARTICULO&id=5234&archivo=8-321-5234fez.pdf&titulo=Gobernanza+y+participación+ciudadana+en+las+políticas+públicas+frente+al+reto+del+desarrollo), el 09 de noviembre de 2014.

Carrillo Alejandro, Campero Héctor, (2003), *La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de los funcionarios públicos (ponencia)*, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado, Panamá 28 de octubre de 2003, pp 3 a 10. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0047427.pdf> el 21 de diciembre de 2014.

Chapa Koloffon, Lilian; Fernández Novelo, Leonel; Ley, Sandra, (2014), *Prevención del delito en México, ¿dónde quedó la evidencia?* México. México Evalúa.

Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana. *Reporte 2011*. México, [http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/207/1/images/Centro\\_Nacional\\_Prevenccion\\_Delito\\_Participacion\\_Ciudadana\(1\).pdf](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/207/1/images/Centro_Nacional_Prevenccion_Delito_Participacion_Ciudadana(1).pdf). 2011. Rescatado el 17 de noviembre de 2014.

Cicero, Paula, (2013), *¿Dónde quedó la representación ciudadana?*, México, Animal Político. Recuperado de <http://www.animalpolitico.com/blogueros-el-blog-de-mexico-evalua/2013/08/22/donde-queda-la-representacion-ciudadana/> el 22 de enero de 2015.

CIDE, (2014), *Directorio de Organizaciones Inscritas en el Registro Federal de Organizaciones de la Sociedad Civil*. Banco de Información para la Investigación Aplicada en Ciencias Sociales. México. Recuperado de <http://biiacs-dspace.cide.edu/handle/10089/16359> el 21 de diciembre de 2014.

CINTERFOR, Montevideo. Recuperado de <http://www.fcs.edu.uy/archivos/LasBrujas4-Grana.pdf> el 13 de diciembre de 2014.

Concha, Miguel, FAM=Foro de Apoyo Mutuo, *Las Organizaciones Civiles y la Lucha por la Democracia*, ERA in. Justicia y Paz, 1994/03 (México), Num.33, Año IX. Recuperado de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/28/pr/pr36.pdf> Rescatado el 05 de noviembre de 2014.

Coordinación de Comunicación Social, (2011), BOLETÍN - 0007 Incluir representantes ciudadanos y del Legislativo en Consejo Nacional de Seguridad. Senado de la República. Recuperado de <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/1635-boletin-0007-incluir-representantes-ciudadanos-y-del-legislativo-en-consejo-nacional-de-seguridad.html?month=8> el 17 de enero de 2015.

Comunicado de prensa conjunto de los Invitados permanentes del Consejo Nacional de Seguridad Pública, *Los Invitados permanentes del Consejo Nacional de Seguridad Pública solicitan al gobierno transparencia y*

rendición de cuentas (2014), México, México Evalúa. Recuperado de <http://mexicoevalua.org/tag/consejo-nacional-de-seguridad-publica-cnsp/page/2/> el 21 de enero de 2015.

Conferencia Especial sobre Seguridad, (2003), OEA, Recuperado de <http://www.oas.org/csh/spanish/ces.asp> el 27 de mayo de 2015.

Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia. <http://consejociudadanopuebla.org/2013-03-18-04-33-48.html> Recuperado el 18 de enero de 2015.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm> el 26 de mayo de 2015.

Consulta Mitofsky, El Juicio Ciudadano. Evaluación de la Presidencia de Felipe Calderón en México 2006-2012. Recuperado de <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno/item/546-el-juicio-ciudadano-evaluacion-de-la-presidencia-de-felipe-calderon-en-mexico-2006-2012> el 13 de mayo de 2015.

Consulta Mitofsky. *Felipe Calderón, evaluación final de gobierno (2006-2012)*, México. Recuperado de <http://consulta.mx/web/index.php/estudios-e-investigaciones/evaluacion-de-gobierno/267-felipe-calderon-evaluacion-final-de-gobierno-2006-2012> el 11 de enero de 2014.

De la Rosa, Gustavo, (2014), *¿Quieren paz? Necesitan a la sociedad*. México, (artículo), México. Sinembargo.mx, 20 de mayo. Recuperado de <http://www.sinembargo.mx/opinion/20-05-2014/24064> el 21 de diciembre de 2014.

Definición de Sociedad Civil. [http://es.wikipedia.org/wiki/Sociedad\\_civil\\_\(ciencia\\_pol%C3%ADtica\)](http://es.wikipedia.org/wiki/Sociedad_civil_(ciencia_pol%C3%ADtica)) Recuperado el 30 de noviembre de 2014.

Echebarría, Koldo1, (2004), *Objetivar la gobernanza: funciones y metodología. Una aproximación a la objetivación del análisis institucional a través de indicadores de gobernabilidad (ponencia)*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. Recuperado de <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fObjetivarlagovernanza.pdf> <http://www.enap.gov.br/downloads/ec43ea4fObjetivarlagovernanza.pdf>, el 05 de noviembre de 2014.

El Colegio de la Frontera Norte. *La Dra. Julia Monárrez se integra al Consejo Nacional de Seguridad Pública*, (s/f). Recuperado de <http://www.colef.mx/noticia/integran-a-la-dra-julia-monarrez-al-consejo-nacional-de-seguridad-publica/> el 15 de enero de 2015.

Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Practicas Ciudadanas (ENCUP) 2012 <http://encup.gob.mx/work/models/Encup/Resource/69/1/images/Presentacion-Quinta-ENCUP-2012.pdf> Rescatado el 31 de octubre de 2014.

Europa.eu., (2001), *Síntesis de la legislación de la UE*. Europa. Rescatado de [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/decisionmaking\\_process/l10109\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/decisionmaking_process/l10109_es.htm), el 10 de noviembre de 2014.

Evaluación y Seguimiento al Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, (2010), México. México Unido Contra la Delincuencia A.C.. Recuperado de <http://www.mucd.org.mx/assets/files/pdf/ansjl/2do%20aniversario/RESUMEN%20EJECUTIVO%20ANSJL2.pdf> el 01 de febrero de 2015.

Gobernanza. *Diccionario de la lengua española* (22.<sup>a</sup> edición), Real Academia Española (RAE), 2001. Rescatado de <http://lema.rae.es/drae/?val=Gobernanza> el 19 de octubre de 2014.

González, José, (2014), *Por la cultura de la legalidad*, (artículo), México, El Universal. 18 de junio de 2014. Gobierno. *Diccionario de la lengua española* (22.<sup>a</sup> edición), Real Academia Española (RAE), rescatado de <http://lema.rae.es/drae/?val=GABINETE> el 19 de octubre 2014.

Habermas, Jürgen, (1998), *Ciudadanía e Identidad nacional*, Francisco Colom González (traductor), conferencia impartida en el Instituto de Filosofía del CSIC (Madrid). Recuperado de [http://www.proyectos.cchs.csic.es/politicas-migratorias/sites/proyectos.cchs.csic.es/politicas-migratorias/files/Ciudadania\\_e\\_identidad\\_nacional\\_-\\_Traduccion.pdf](http://www.proyectos.cchs.csic.es/politicas-migratorias/sites/proyectos.cchs.csic.es/politicas-migratorias/files/Ciudadania_e_identidad_nacional_-_Traduccion.pdf) el 10 de diciembre de 2014.

Hevia de la Jara, Felipe, (2009) *Marco legal y fiscal de organizaciones de la sociedad civil en Brasil y Chile* (artículo). Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados, LXI Legislatura. (México). Recuperado de <http://www.filantropia.itam.mx/proyecto/Organizac...pdf> el 14 de mayo de 2015.

Índice de Competitividad Estatal 2014, (2014), *Las reformas y los Estados, la responsabilidad de las entidades en el éxito de las reformas estructurales*. México, Instituto Mexicano de la Competitividad, AC. (IMCO). Recuperado de [http://imco.org.mx/indices/documentos/2014\\_ICE\\_Libro\\_Las\\_reformas\\_y\\_los\\_estados.pdf](http://imco.org.mx/indices/documentos/2014_ICE_Libro_Las_reformas_y_los_estados.pdf) el 22 de enero de 2015.

Informe de la Comisión Permanente de Prevención del Delito y Participación Ciudadana del Consejo Nacional de Seguridad Pública. Octubre 2011. [http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/361/1/images/Informe\\_Comision\\_Permanente\\_de\\_la\\_XXXI\\_Sesion\\_Ordinaria.pdf](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/361/1/images/Informe_Comision_Permanente_de_la_XXXI_Sesion_Ordinaria.pdf). Rescatado el 19 de noviembre de 2014.

*Informe de México sobre las acciones realizadas en cumplimiento de la declaración sobre seguridad en las Américas*. (2009), Comisión de Seguridad Hemisférica. Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos. Recuperado de <http://scm.oas.org/pdfs/2009/CP21816.pdf>; <http://www.oas.org/csh/spanish/ces.asp#20> Mar 2007. El 27 de mayo de 2015.

Involve.org. *People & Participation, How to put citizens at the heart*, (2005), London together we can. Recuperado de <http://www.involve.org.uk/wp-content/uploads/2011/03/People-and-Participation.pdf> el 19 de noviembre de 2014.

Jaime, Edna, (2014), *Los resultados tras una década*, México, México Evalúa. Recuperado de <http://mexicoevalua.org/tag/consejo-nacional-de-seguridad-publica-cnsp/page/2/> el 04 de enero de 2014.

Ley de Fomento a las Actividades de la Sociedad Civil. <http://www.corresponsabilidad.gob.mx/sistema/sirfossc/seccionpagina/contenido/seccioncontenido/Anexos/arcivos/Anexo80.pdf> Rescatado el 31 de octubre de 2014.

Ley Federal de Consulta Popular. Recuperado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCPo.pdf> el 26 de mayo de 2015.

Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNSP.pdf>. Rescatado el 17 de noviembre de 2014.

Libro de Actas del Consejo Nacional de Seguridad Pública, (2004), México, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Recuperado de [http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/477/1/images/XII\\_SESSION.pdf](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/477/1/images/XII_SESSION.pdf) el 04 de enero de 2015.

Loyo Hernández, Juan Carlos, *La arquitectura de gobernanza y la gobernabilidad del sistema político venezolano: una explicación de la estabilidad y el cambio de la democracia en Venezuela (ponencia)*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002. Rescatado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043410.pd>, el 12 de noviembre de 2014.

Mesa de Seguridad y Justicia. Cd. Juárez. (2014), *Comité de Indicadores*. Recuperado de <http://www.mesadeseguridad.org/indicadores-de-seguridad-abril-2014/> el 18 de enero de 2015.

México Unido contra la delincuencia, A. C: *Evaluación y Seguimiento al Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad*, (2010), México. Recuperado de <http://mucd.org.mx/assets/files/pdf/ansjl/2do%20aniversario/RESUMEN%20EJECUTIVO%20ANSJL2.pdf> el 18 de enero de 2015.

México Unido Contra la Delincuencia. <http://mucd.org.mx> Recuperado el 30 de octubre de 2014.

México SOS. Recuperado de <http://mexicosos.org/> el 30 de octubre de 2014.

Mendoza Mora, Carlos; Jasso López, Carmina. México Unido Contra la Delincuencia A.C., *Evaluación y Seguimiento a las 10 demandas ciudadanas. Gobierno Federal. 2008*. Recuperado de <http://www.mucd.org.mx/assets/files/pdf/evaluaciones/federalevaluacion2008.pdf> el 21 de octubre de 2014.

Mayntz, Renate. (2001). *El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna*. Reforma y Democracia. No. 21. CLAD. Caracas. Rescatado de <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/021-octubre-2001/0041004> el 19 de octubre de 2014.

Monárrez, Julia, (2012), Discurso Dra. Julia Monárrez. Plenaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública. 2 de agosto de 2012. México. Colegio de la Frontera Norte. Recuperado de <http://www.colef.net/wp-content/uploads/2012/08/Palabras-Julia-CNSP-0208121.pdf> el 17 de enero de 2015.

Monedero, Juan C, (2003), *La trampa de la gobernanza, nuevas formas de participación política*, 2015ymas.org. España. Recuperado de <http://www.2015ymas.org/centro-de-documentacion/publicaciones/2011/1258/la-trampa-de-la-gobernanza-nuevas-formas-de-participacion-politica/#.VI2cDU0tCP8> el 14 de diciembre de 2014.

Montalvo, Tania L., (2011), *Calderón pide perdón por no proteger a las víctimas del crimen organizado*. México. CNN México. Recuperado de <http://mexico.cnn.com/nacional/2011/06/23/calderon-pide-perdon-por-no-proteger-a-las-victimas-del-crimen-organizado> el 17 de enero de 2015.

Observatorio Ciudadano Puebla, (2013), *Andrea Ambrogi representa a la Sociedad Civil dentro del Consejo Nacional de Seguridad Pública*, Recuperado de <http://www.observatoriociudadano.com/> El 20 de enero de 2015.

oea.org. *Gobernabilidad*. OEA. Rescatado de <http://oas.org/es/temas/gobernabilidad.asp>, el 05 de noviembre de 2014.

ONG mexicanas registradas ante la ONU. Recuperado de Centro de Información de las Naciones Unidas. <http://www.cinu.mx/ong/index/> el 3 de julio de 2013.

*Palabras del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe Calderón Hinojosa durante la ceremonia de inauguración de la Primera reunión de ministros en materia de seguridad pública de las Américas. Primera reunión de ministros en materia de seguridad pública de las Américas*, (2008), México. OEA. Recuperado de <http://www.oas.org/csh/spanish/I-MISPA.asp> el 27 de mayo de 2015.

Parametría. *Evaluación de gobierno 2006-2012*. México, Recuperado de [http://www.parametria.com.mx/carta\\_parametrica.php?cp=4407](http://www.parametria.com.mx/carta_parametrica.php?cp=4407) el 11 de enero de 2014.

PetersGuy, Pierre Jon, (2002), *La gobernanza en niveles múltiples: ¿un pacto fáustico?* (Helena Murillo S. traductora). México, Colegio de México. Recuperado de [http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/3DIT8I1NXT1JCMIXP4MHJCITAQF3R.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/3DIT8I1NXT1JCMIXP4MHJCITAQF3R.pdf) el 04 de diciembre de 2014.

Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Recuperado de <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/index.php?page=documentos-pdf> el 22 de octubre de 2014.

*Pronunciamento de organizaciones de la sociedad civil ante la Primera reunión de ministros en materia de seguridad pública de las Américas.* (2008), México. OEA. Recuperado de <http://www.oas.org/csh/spanish/l-MISPA.asp> el 27 de mayo de 2015.

Reglamento interior de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP). Art. 6. <http://ssp.gob.mx/portalWebApp/ShowBinary?nodeId=/BEA%20Repository/770061//archivo>. Rescatado el 17 de noviembre de 2014.

*Resultados y recomendaciones Taller de Consulta con OSCs y Académicos de América Latina y el Caribe. Conferencia Especial de Seguridad en las Américas,* (2003), Chile. Recuperado de <http://scm.oas.org/pdfs/2003/Reportpa.pdf> el 27 de mayo de 2015.

Sánchez, Enrique,(2012), *Hoy inicia el Foro Nacional " Sumemos Causas, Ciudadanos + Policías" en el DF.* México, Reporte 98.5 FM. Recuperado de <http://www.reporte.com.mx/hoy-inicia-el-foro-nacional-sumemos-causas-ciudadanos-policias-en-el-df> el 01 de febrero de 2015.

Segunda Cumbre Ciudadana, (2014), México, MUCD. Recuperado de <http://mucd.org.mx/recursos/Noticias/SeguridadPblicayDerechosHumanosfocodelas/documentos2/22801812-2-CumbreCiudadana-DOCUMENTOFINAL.pdf> el 31 de enero de 2015.

Síntesis curricular de Edna Jaime Treviño. (s/f), México, SCJN, Recuperado de [http://www2.scjn.gob.mx/red/SIAIPDPRC/SC/SintesisCurricular\\_EdnaJaime.pdf](http://www2.scjn.gob.mx/red/SIAIPDPRC/SC/SintesisCurricular_EdnaJaime.pdf) el 21 de enero de 2015.

sre.gob.mx, *Discurso del Presidente Felipe Calderón en la conmemoración del día internacional de la lucha contra el uso indebido y el tráfico ilícito de drogas.* 26 de junio de 2012. Rescatado de [http://www.sre.gob.mx/images/stories/informe/anexos/Anexo\\_54.pdf](http://www.sre.gob.mx/images/stories/informe/anexos/Anexo_54.pdf) el 17 de noviembre de 2014.

Observatorio Nacional Ciudadano por la Justicia y la Legalidad. <http://onc.org.mx/> Recuperado el 30 de octubre de 2014.

Organización de las Naciones Unidas. ONU. <http://www.un.org/es/civilsociety/dpingo/> recuperado el 06 de noviembre de 2014.

Sistema de Información Legislativa. <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>. Rescatado el 16 de noviembre de 2014.

XXXII Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública. *Informe de actividades del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública correspondiente al período noviembre de 2011 a enero de 2012.* Recuperado de [http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/888/1/images/Informe\\_Secretario\\_Ejecutivo\\_Sesion\\_XXXII.pdf](http://www.secretariadoejecutivosnsp.gob.mx/work/models/SecretariadoEjecutivo/Resource/888/1/images/Informe_Secretario_Ejecutivo_Sesion_XXXII.pdf) el 04 de enero de 2014.

Worldbank.org, (s/f) *Banco Mundial presenta nuevos indicadores de gobernabilidad para 209 países.* Worldbank, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/NEWSSPANISH/0,,contentMDK:20483194~pagePK:64257043~piPK:437376~theSitePK:1074568,00.html>, recuperado el 05 de noviembre de 2014.

XXX Sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública, (2011), Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Recuperado de [http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/XXX\\_Sesion\\_del\\_CNSP](http://www.secretariadoejecutivo.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/XXX_Sesion_del_CNSP) el 22 de enero de 2015.

34 sesión ordinaria del Consejo Nacional de Seguridad Pública el 27 de agosto de 2013. Recuperado de <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/diversas-intervenciones-durante-la-34-sesion-ordinaria-del-consejo-nacional-de-seguridad-publica/> el 08 de enero de 2015.

## Revistas

Alli Aranguren, Juan-Cruz, (2013), *Gobernanza europea*. España, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, XIV, Zaragoza. Recuperado de [http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Organismos/InstitutoAragonesAdministracionPublica/Areas/03\\_Revista\\_Aragonesa\\_Formacion/03%20Juan%20C%20Alli.pdf](http://www.aragon.es/estaticos/GobiernoAragon/Organismos/InstitutoAragonesAdministracionPublica/Areas/03_Revista_Aragonesa_Formacion/03%20Juan%20C%20Alli.pdf) el 10 de noviembre de 2014.

Espinosa, Mario, (2004), *Historia y cultura política de la participación ciudadana en la Ciudad de México: entre los condicionamientos del sistema y el ensueño cívico*. Andamios No. 1, revista de investigación social. Colegio de Humanidades y Ciencias Sociales, Universidad Autónoma de la Ciudad de México. México. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-00632004000100002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-00632004000100002&script=sci_arttext) el 3 de diciembre de 2014.

Fernández Santillán, José, (2010), *Democracia y sociedad civil en México*, México. Revista de Administración Pública 122, Volumen XLV, No. 2. (mayo-agosto 2010), INAP, Las relaciones entre la Administración Pública y la Sociedad Civil (artículo).

Graña, Francois, (2005), *Todos contra el Estado: Usos y abusos de la "gobernanza"* (artículo). Venezuela. Universidad de Zulia. Revista Espacio Abierto, Volúmen 14, número 4 octubre-diciembre. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=12214401> el 10 de noviembre de 2014.

Gil Olmos, José, (2012), *Otorgan premio "Don Sergio Méndez Arceo" a Sicilia*. México. Proceso.com.mx. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/?p=303127> el 15 de enero de 2015.

leadership.com. Recuperado de <http://www.revistaleadership.com/articulos/las-organizaciones-sin-fines-d/> el 16 de octubre de 2014.

Morales, César, (2011), *La guerra contra el narcotráfico en México. Debilidad del estado, orden local y fracaso de una estrategia*. Aposta, revista de Ciencias Sociales. Universidad Complutense Madrid. Recuperado de <http://www.apostadigital.com/revistav3/hemeroteca/oyarvide.pdf> el 15 de diciembre de 2014.

Natera, Antonio, (2005), *Nuevas estructuras y redes de gobernanza* (artículo), México, Revista Mexicana de Sociología, 67, No.4, UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales. Recuperado de <http://www.ejournal.unam.mx/rms/2005-4/RMS005000404.pdf> el 04 de diciembre de 2014.

Natera Peral, Antonio. (2005). *La Gobernanza como modo emergente de gobierno y gestión pública* (artículo). Voxlocalist No. 24. Rescatado de [http://www.voxlocalis.net/revistas/num24/doc/GAPP\\_33-34\\_053.pdf](http://www.voxlocalis.net/revistas/num24/doc/GAPP_33-34_053.pdf) el 27 de octubre de 2014.

Olvera, Roberto, (2000), *Democracia y sociedad civil en México: lecciones y tareas*. Comercio Exterior Vol. 52 No. 5. Rescatado de <http://revistas.bancomext.gob.mx/rce/magazines/24/5/olve0502.pdf> el 30 de noviembre de 2014.

## Anexo 1

### **Semblanza de representantes de las OSC que formaron parte del Consejo Nacional de Seguridad Pública**

Se presentan los primeros personajes que fueron invitados formalmente a participar como miembros de la sociedad civil en el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) a finales de 2012 así como los que posteriormente (2013) quedaron como invitados permanentes por dos años y que por la particularidad del pertenecer al CNSP fueron mencionados en el presente trabajo, así mismo se incluyó a Javier Sicilia por su activa y destacada participación en el sexenio 2006-2012 como integrante de la sociedad civil organizada a pesar de no haber incursionado en el Consejo.

- 1) **Andrea Ambrogi Domínguez.** Preside el Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia de Puebla. Señaló que en su labor como integrante del Consejo daría seguimiento a las políticas que se tienen en materia de seguridad pública y específicamente las encaminadas a combatir el robo a transeúnte y la extorsión telefónica, ya que son los delitos que más afectan a los ciudadanos. El organismo brinda ayuda directa a personas afectadas por la delincuencia. Participa como invitado permanente del Consejo Nacional de Seguridad Pública desde 2013.
- 2) **Alejandro Martí.** Empresario. Su hijo fue víctima del crimen organizado. Trabaja junto con organizaciones civiles y personas relacionadas con la seguridad para dar solución a este problema. La fundación denominada SOS a la que llamó de "segundo piso", es incluyente de todos los movimientos civiles y ciudadanos que tengan como objetivo luchar contra la delincuencia. Mantiene redes con decenas de organismos interesados en el tema de seguridad pública. Participa en el Consejo Nacional de Seguridad Pública como invitado permanente.
- 3) **Arturo Valenzuela Zorrilla.** Integrante de la asociación civil Todos Somos Juárez. Secretario del Comité Médico Ciudadano de Ciudad Juárez. Fue parte de los

primeros invitados formales del gobierno federal en la administración 2006-2012, para participar en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

- 4) **Edna Jaime Treviño.** Fundadora y directora general de México Evalúa, organización dedicada al análisis, monitoreo y evaluación de políticas públicas en el área de seguridad pública y gasto gubernamental. Antes fue directora del Centro de investigación para el Desarrollo, CIDAC, e investigadora de la misma institución. Sus áreas de interés son el desarrollo económico, seguridad, estado de derecho y justicia. Ha sido colaboradora en los periódicos Milenio Diario y El Economista. Actualmente tiene un artículo semanal en el periódico Excélsior. Participa como invitada permanente del Consejo Nacional de Seguridad Pública desde 2013.
  
- 5) **Héctor Larios Santillán.** Empresario. Ex presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), ex presidente nacional de la asociación civil A Favor de lo Mejor; presidente del Observatorio Nacional Ciudadano; organismo que ha dado seguimiento al comportamiento que han tenido los delitos de alto impacto en los últimos años y que cuenta con observatorios en Coahuila, Chihuahua, Cd. del Carmen, Camp. y León. En fase de certificación Puebla, Morelos, Xalapa, N.L. y Coahuila de Zaragoza, Ver. Mantiene redes con decenas de organismos interesados en el tema de seguridad pública. Fue parte de los primeros invitados formales del gobierno federal en la administración 2006-2012, para participar en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.
  
- 6) **Isabel Miranda de Wallace.** En 2005 fue secuestrado su hijo, el empresario Hugo Alberto Wallace Miranda. Tras cinco años de denuncias e investigaciones, Isabel Miranda de Wallace contribuyó a la detención de los secuestradores de su hijo, a la par creó la asociación civil Alto al Secuestro. Propuso una ley para las víctimas del secuestro posteriormente aprobada en octubre de 2010 en la Cámara de Diputados. En 2012 el Partido Acción Nacional (PAN) la eligió como candidata a la Jefatura del Gobierno Federal, para el periodo 2012- 2018. Ha participado en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.

- 7) **Javier Sicilia. Escritor y poeta.** En 2011 Sicilia cobró notoriedad al morir su hijo junto con otros seis jóvenes, asesinados por el crimen organizado en Morelos. Como respuesta, el poeta bajo el lema Estamos hasta la madre, encabezó distintas manifestaciones en el país, exigiendo un alto al clima de violencia. Ha recibido diversos reconocimientos por su trabajo en defensa de las víctimas de la guerra contra el narcotráfico a través del Movimiento para la Paz con Justicia y Dignidad. Considerado por la revista Time como destacado manifestante en su perfil de Persona del Año en 2011. Colaborador de diversas publicaciones impresas, entre ellas el periódico La Jornada y la revista Proceso. Mantiene redes con decenas de OSC relacionadas con la violencia, seguridad pública y derechos humanos. No participa en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.
  
- 8) **Julia Monárrez.** Investigadora de El Colegio de la Frontera Norte. Especialista en el análisis e investigación de los feminicidios y la violencia contra las mujeres, así como de la inseguridad ciudadana en Cd. Juárez. Fue parte de los primeros invitados formales del gobierno federal en la administración 2006-2012, para participar en el Consejo Nacional de Seguridad Pública.
  
- 9) **Ma. Elena Morera.** Médica cirujana odontóloga. Su esposo fue víctima de secuestro. Fundadora de Causa en Común en 2010. La revista Líderes la colocó en 2012 entre los 300 líderes más influyentes del país. Una de las organizadoras centrales de la gran marcha contra la inseguridad en 2008. Invitada permanente del Consejo Nacional de Seguridad Pública.
  
- 10) **Miguel Ángel Botello Treviño.** Integrante del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Oaxaca. Ex director del Consejo Cívico de las Instituciones de N.L. Participa como invitado permanente del Consejo Nacional de Seguridad Pública desde 2013. Articulista del periódico Reforma.

## ANEXO 2

### **Cuestionario.**

### **Comentarios generales.**

El siguiente cuestionario se pretendió aplicar a los integrantes de las OSC presentes en el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP), no se obtuvieron respuestas en tiempo y forma ante obstáculos diversos que fueron desde la inexistencia o falta de detección de correos electrónicos de los titulares de las OSC hasta la no localización de los personajes ante la movilidad de los mismos por la naturaleza de sus actividades.

Si bien el punto de vista directo de los representantes de las agrupaciones ciudadanas fue relevante para obtener información directa a través del cuestionario diseñado para tal fin, esta carencia se cubrió con la información pública obtenida que respondió en gran medida a los requerimientos de la investigación.

Las respuestas derivadas del cuestionario respondido por Ma. Elena Morera de Galindo, presidenta de la organización civil denominada Causa en Común, coinciden, sin embargo, con los planteamientos realizados a lo largo del estudio y enfatizan aspectos diversos presentados en este trabajo. Las respuestas de la titular del organismo constituyen también una fuente destacada de información por su representatividad ante el CNSP.

Con la finalidad de ubicar la posición de las respuestas obtenidas en la exposición del presente trabajo, éstas se acompañan de un comentario y se señala el capítulo o los capítulos que tienen relación con las respuestas recabadas.

## **Cuestionario respondido por la titular de la OSC Causa en Común, Ma. Elena Morera de Galindo.**

**Cuestionario general para las OSC.** El presente cuestionario pretende recabar información fines académicos.

### **1.- Sobre la organización civil:**

1.- ¿A lo largo del periodo 2006-2012, el organismo se consolidó por:

- a) El interés de sus miembros
- b) Su participación activa

#### **c) Sus análisis y propuestas**

d) Otro

¿cuál? \_\_\_\_\_

*Cabe aclarar que Ciudadanos por una Causa en Común A.C. la fundamos en el 2010, y antes de esto, presidí México Unido Contra la Delincuencia.*

### **2.- ¿Cuáles fueron los principales obstáculos para la conformación del organismo?**

- a) Organización interna
- b) Desconocimiento de cómo estructurar una OSC
- c) Falta de recursos económicos
- d) Falta de recursos humanos

e) **Ninguno**

f) Otro

¿Cuál? \_\_\_\_\_

### **Sobre su relación con el gobierno federal:**

1.- ¿Dimensionó en algún momento el impacto político y social que el organismo iba a lograr en el periodo 2006-2012?

- a) **Sí**
- b) No

2.- ¿Considera que el organismo fue un canal efectivo de acercamiento como representante de la ciudadanía interesada en la mejora de la seguridad pública con el gobierno federal en el periodo 2006-2012?

a) **Sí**

**¿Por qué?**

*Desde la formación de Causa en Común se logró articular lazos de confianza con organizaciones de la sociedad civil, organismos privados e instituciones públicas. Ello nos permitió tener la fuerza suficiente para lograr un acercamiento con el gobierno federal, a*

*Fin de externar nuestras inquietudes sobre la situación de inseguridad que se vivía (y continúa) en el país, así como presentar propuestas para contribuir a solucionar dicho problema público. En ese sentido la organización que presido ha sido un canal efectivo para exigir y proponer acciones al gobierno federal.*

b) No  
¿Por qué?

Comentario sobre la respuesta: Expone la capacidad de organización de OSC con otros actores a fin de lograr mayor representatividad y buscar el acercamiento con las autoridades federales a fin de exponer sus inquietudes, presentar propuestas y por lo tanto lograr incidencia en las decisiones de gobierno. (Capítulo 2)

**3.-¿Considera que la participación de la sociedad civil organizada, en el periodo 2006-2012, contribuyó al fortalecimiento del Estado?**

a) **Sí**  
b) No

Comentario sobre la respuesta: Responde a la concepción del organismo emanado de la sociedad civil como pilar capaz de apoyar al Estado, y en consecuencia, contribuir a su fortalecimiento. (Capítulo 2)

**4.- ¿Considera que la sociedad civil estuvo suficientemente representada por las OSC aceptadas en el Consejo Nacional de Seguridad Pública(CNSP) en el periodo 2006-2012?**

a) **Sí,**  
**¿Por qué?**

*Para elegir a los cinco representantes ciudadanos que nos integraríamos al Consejo Nacional de Seguridad Pública se realizó una consulta con las diferentes expresiones de la sociedad civil organizada, mediante un mecanismo de votación. Aunque dicha consulta no fue exhaustiva, es decir, no incluyó a todas las OSC existentes, sí fue un ejercicio de decisión importante que permitió que ciudadanos elegidos por otros o ciudadanos, tengamos la oportunidad de dialogar de manera cercana con los distintos órdenes de gobierno, con el objetivo de transmitir las preocupaciones ciudadanas, exigir su atención y presentar propuestas para su solución. Sin duda existe una gran diversidad de voces ciudadanas que deben ser escuchadas, no obstante, la presencia de ciudadanos en el CNSP implica una gran oportunidad para consolidar y abrir canales institucionalizados de interlocución entre los ciudadanos y sus autoridades.*

b) No,  
¿Por qué?

Comentario sobre la respuesta: Justifica la presencia y las acciones de la OSC en el CNSP en respuesta a una representación social emanada de un ejercicio democrático por lo que Causa en Común se reviste con el respaldo necesario para poder transmitir preocupaciones ciudadanas y en el nombre de la ciudadanía exigir soluciones. Su participación en el Consejo significa un paso importante para el organismo puesto que la observa como un camino para abrir relaciones entre sociedad civil organizada y gobierno federal al tener la oportunidad de consolidar y abrir canales de interlocución entre ambos actores. (Capítulo 3)

**5.-Enumere, de la lista que a continuación se ofrece, en orden de importancia, los obstáculos en la administración 2006-2012 para un efectivo acercamiento de la sociedad civil organizada como generadora de un cambio de políticas en materia de Seguridad pública.**

- (2) Falta de interés del gobierno federal (voluntad política).
  - (1) Insuficiente reglamentación que garantizara una efectiva participación de las OSC.
  - (3) Insuficiente impulso gubernamental a las OSC para fomentar su participación.
  - (4) Participar sólo como observadores sin derecho a voto en el Consejo Nacional de Seguridad Pública
  - ( ) Otro.
- ¿Cuál? \_\_\_\_\_

Comentario sobre la respuesta: El principal obstáculo detectado por la representante del organismo para una efectiva participación de las OSC para el logro de cambios en las políticas de seguridad pública fue la insuficiente reglamentación que de existir, daría la facultad de tener mayor incidencia en los trabajos en la materia. Esta demanda la han manifestado y solicitado en foros como la primera y la segunda Cumbre Ciudadana, realizadas en 2012 y 2014, respectivamente. Esta solicitud la hizo pública también Julia Monárrez, en el seno del CNSP. (Capítulo 2 y Capítulo 3)

La falta de interés del gobierno federal traducida también como carencia de voluntad política para generar mayores cambios en asuntos de seguridad pública desde la sociedad civil organizada fue vista como un obstáculo en el sexenio. Esta respuesta de falta de voluntad se puede observar al término del sexenio en el poco avance del cumplimiento de los compromisos derivados del Acuerdo Nacional por la Seguridad, Justicia y Legalidad signados en 2008. (Capítulo 3)

La tercera causa fue demanda expuesta de las OSC en la primera y segunda Cumbre Ciudadana. El cuarto punto reitera el primer aspecto lo cual limita una incidencia directa en la modificación de políticas públicas emanadas del seno del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP) como responsable de formular, ejecutar, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas y estrategias en materia de seguridad pública y que tiene como eje al CNSP donde las OSC no tienen derecho al voto. (Capítulo 3 y conclusiones)

**6.-Enumere, de la lista que a continuación se ofrece, en orden de importancia, porqué las OSC debieran tener mayor presencia e incidencia en la toma de decisiones gubernamentales en aspectos de seguridad pública**

- (4) Porque las OSC representan a la sociedad civil,
- (1) Porque el gobierno federal pudo aprovechar capacidades externas,
- (2) Para fortalecer la democracia,
- (3) Para legitimar acciones de gobierno,
- ( ) Otro

¿Cuál? \_\_\_\_\_

Comentario sobre la respuesta: Aprovechar las capacidades externas es un elemento de cooperación que la OSC observa como un potencial aporte al gobierno federal en la materia de seguridad pública y cuya característica se ve como propia de las OSC (Capítulo 1). Esta visión también es comentada por académicos y personalidades diversas (Capítulo 2 y Capítulo 3). El

fortalecimiento de la democracia como segunda respuesta es un aspecto que se comenta a lo largo del presente documento.

En tercer orden reconoce la participación de las OSC como necesarias para darle legitimidad a las acciones de gobierno, mientras que ubica a la representación civil en el último lugar como elemento que justifica la participación de las OSC.

**7.- Desde el ámbito gubernamental, ¿se logró un cambio en la concepción del papel que debe tener la sociedad civil organizada en la toma de decisiones en materia de seguridad pública del inicio al término de la administración?**

a) No, el desinterés del gobierno federal hacia la participación de las OSC en el tema de seguridad pública siguió siendo el mismo.

**b) Sí, se logró modificar la concepción de la escasa o nula importancia de la participación de las OSC en materia de seguridad de manera relevante.**

c) Sí, se logró modificar la concepción de escasa o nula importancia de la participación de las OSC en materia de seguridad en algunos aspectos.

d) Otro\_\_\_\_\_

Comentario sobre la respuesta: La titular considera que se logró un cambio en la concepción del papel de escasa o nula importancia de la participación de las OSC de forma relevante, al respecto se plantea que esto se vio reflejado en los compromisos obtenidos a través del ANS JL así como en la creación de leyes relacionadas con el tema de seguridad pública empujadas desde la sociedad civil organizada, sin embargo, los insatisfactorios resultados obtenidos al final del sexenio en torno al logro de objetivos del Acuerdo y la continuidad de los mismos contradicen la afirmación de la activista social. (Capítulos 2 y 3)

**8.-¿Qué tan efectivo consideró la inserción de las OSC en el Consejo Nacional de Seguridad Pública (CNSP) del gobierno federal del periodo 2006-2012?**

a) **Alto. (Logró incidir en modificar políticas públicas)**

b) Medio (logró incidir en algunos aspectos de políticas públicas)

c) Nulo (no generó cambios en políticas públicas)

Comentario sobre la respuesta: La participación de las OSC fue activa en las sesiones del CNSP debido a que lograron hacer observaciones y planteamientos acerca de la necesidad de crear y modificar políticas en materia de seguridad pública. Algunas propuestas han sido consideradas por lo que de esta manera muestran su capacidad de incidencia, sin embargo, muchas de ellas continuaron pendientes de ser analizadas y ejecutadas. (Capítulo 2 y 3)

**9.-De acuerdo a las demandas de las OSC, ¿considera que se avanzó de forma concreta con lo establecido en el Acuerdo nacional por la seguridad, la justicia y la Legalidad publicados en el DOF el 25 de agosto de 2008 al cierre de la administración de Felipe Calderón?, ¿Cuáles fueron los aspectos pendientes?**

*En Causa en Común realizamos el seguimiento al cumplimiento de los compromisos del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, los cuales incluso tenían tiempo para llevarse a cabo.*

Hallamos que a cuatro años de la firma de los Acuerdos habían, y siguen habiendo, pocos Avances y muchos pendientes. Al finalizar el sexenio anterior no habían muchos avances concretos en los compromisos. Considero que el gobierno apostó al olvido de los ciudadanos, y únicamente integraron avances de programas que no lograron consolidarse, justificándolos con cifras sin sustento. Derivado de nuestro estudio identificamos temas pendientes para ser considerados en las políticas del actual gobierno. Entre ellos destacan los siguientes:

**La incidencia delictiva a la alza:** Se presentó un notable incremento en los índices delictivos de alto impacto, y a la par hubieron escuetos avances en el fortalecimiento de Nuestras instituciones de seguridad (UECS, Centro de Operaciones Estratégicas, Unidad de Inteligencia Financiera, PGR, etc.)

**La depuración de las policías:** A pesar de que se avanzó en la creación de centros de control de confianza a nivel federal y estatal, en ese periodo, más de la mitad del personal de seguridad pública no había sido evaluado; y quienes no aprobaron no habían sido dados de baja. En la actualidad, la depuración de los policías que no aprobaron las evaluaciones de control de confianza aún es un tema pendiente.

**Prevención del delito:** La Estrategia Limpiemos México se quedó a medias, se logró articular a las dependencias de educación, salud y desarrollo en la prevención del delito, pero los programas estaban desvinculados y sin un objetivo claro.

**Clave Única de Identidad:** En 2011 venció el plazo para integrar en un solo sistema el Servicio Nacional de Identificación Personal, y se inició el registro de menores entre 4 y 7

Años para expedir la cédula de identidad. No obstante, los módulos para la expedición de cédulas eran insuficientes; las cifras de expedición eran inconsistentes; y finalmente el proyecto fue abandonado. Actualmente, el Presidente Peña Nieto recuperó nuestra propuesta, por lo que continuaremos nuestro monitoreo para que el proyecto se concrete en los años próximos.

**Transparencia y Rendición de cuentas:** Bajo el argumento de que las funciones de seguridad y justicia requieren confidencialidad, no se transparentó el ejercicio de los recursos y el avance en el cumplimiento de las metas comprometidas; y en algunos casos se presentaba información incompleta, no periódica o con inconsistencias.

**Registro Nacional Telefónico:** Fue otro tema que se quedó pendiente de resolver y que a partir de las modificaciones a la Ley de Comunicaciones en el sexenio en turno se ha vuelto a colocar en la mesa de discusión.

Comentario sobre la respuesta: Estos pendientes coinciden con la matriz de cumplimiento del ANSJL (Capítulo 3).