



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO

FACULTAD DE DERECHO

LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES CIVILES EN LAS
POLÍTICAS DE SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

JAZZIEL MONTOYA GARCÍA

SANTIAGO DE QUERÉTARO, QRO DICIEMBRE 2012

La presente obra está bajo la licencia:
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>



CC BY-NC-ND 4.0 DEED

Atribución-NoComercial-SinDerivadas 4.0 Internacional

Usted es libre de:

Compartir — copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato

La licenciante no puede revocar estas libertades en tanto usted siga los términos de la licencia

Bajo los siguientes términos:



Atribución — Usted debe dar [crédito de manera adecuada](#), brindar un enlace a la licencia, e [indicar si se han realizado cambios](#). Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.



NoComercial — Usted no puede hacer uso del material con [propósitos comerciales](#).



SinDerivadas — Si [remezcla, transforma o crea a partir](#) del material, no podrá distribuir el material modificado.

No hay restricciones adicionales — No puede aplicar términos legales ni [medidas tecnológicas](#) que restrinjan legalmente a otras a hacer cualquier uso permitido por la licencia.

Avisos:

No tiene que cumplir con la licencia para elementos del material en el dominio público o cuando su uso esté permitido por una [excepción o limitación](#) aplicable.

No se dan garantías. La licencia podría no darle todos los permisos que necesita para el uso que tenga previsto. Por ejemplo, otros derechos como [publicidad, privacidad, o derechos morales](#) pueden limitar la forma en que utilice el material.

ÍNDICE

	Página
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO	
1.1 Época Prehispánica.....	4
1.2 Época de colonización.....	4
1.3 México independiente.....	6
1.4 Porfiriato.....	7
1.5 Constitución de 1917.....	7
1.6 Época actual.....	8
CAPÍTULO II.- LAS ORGANIZACIONES CIVILES Y SU RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	
2.1 Características generales de las Organizaciones civiles.....	18
2.1.1 Tipología de formas asociativas civiles.....	22
2.2 Características de las Organizaciones civiles.....	24
2.2.1 Características de las Organizaciones civiles en México.....	25
2.3 Etapas clave en el desarrollo de las Organizaciones civiles.....	27
2.4 Intervención de las Organizaciones civiles en las políticas de seguridad pública.....	29
2.5 Las Organizaciones civiles y su participación política.....	32
2.6 Participación de las Organizaciones civiles en políticas públicas.....	33

CAPÍTULO III.- LAS ORGANIZACIONES CIVILES Y LA SEGURIDAD PÚBLICA

3.1 Marco normativo de la participación ciudadana en materia de seguridad pública.....	41
3.2 La participación de las Organizaciones Civiles en la seguridad pública.....	46
3.3 Análisis sobre las Organizaciones civiles que atienden el problema de la seguridad pública.....	49
CONCLUSIÓN.....	55
BIBLIOGRAFÍA.....	58

INTRODUCCIÓN

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

A pesar de que ya se han realizado estudios e investigaciones sobre la participación de las organizaciones sociales en las políticas públicas, le tema de la influencia e impacto en las políticas de seguridad pública no sido tratado en México. Tomando en cuenta que estas organizaciones han logrado participar e incidir en el proceso de las políticas públicas, el objetivo primordial del presente trabajo es analizar de qué manera inciden las organizaciones civiles en el ciclo de las políticas públicas creadas por el gobierno en torno a la seguridad pública en México.

La participación de las organizaciones civiles en el ciclo de las políticas públicas, hasta hace algunos años había sido reconocido únicamente en torno a tres formas: la primera, como licitadoras de convocatorias hechas por instituciones de gobierno: la segunda, como participantes en organismos públicos que tienen alguna intervención sobre políticas: y por último, como instancias que proponen políticas alternativas.

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

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

En el ámbito gubernamental y en el de las agrupaciones de la sociedad civil se formulan a diario planteamientos y demandas respecto al tema de la inseguridad pública y de la delincuencia. Desde luego, es muy legítimo que existan y se manifiesten las preocupaciones derivadas de un problema que se ha constituido en el más grave de los que aquejan a la sociedad mexicana.

El asunto tiene muchas facetas de indiscutible actualidad. En particular, lo concerniente a la seguridad. México ha vivido y vive tiempos difíciles en torno a este problema. Somos los mexicanos de hoy una sociedad atemorizada y, prácticamente, amedrentada ante una ola delincencial que ha crecido.

Demandamos medidas que oxigenen nuestra confianza o, por lo menos, nuestra esperanza. Que nos digan que no estamos vencidos y que vamos a la carga, que nos alienten en un momento donde todavía hay oportunidad.

Debemos reconocer que en algunos aspectos hemos fallado, aunque no de manera irremediable. Debe reivindicarse una responsabilidad del Estado que de ninguna manera se rehúye, pero que es muy necesario e ineludible reconocer que no es exclusiva. Que este compromiso desborda los espacios de actuación de la autoridad y compromete profundamente a la sociedad civil.

La seguridad en México se deterioró en cincuenta años, en un proceso constante y acumulativo, no en un incidente instantáneo y único, las

características básicas de la violencia delincuencial actual son cinco: incorporación de nuevas tecnologías, fuerte dosis de violencia, alto grado de desafío, amplia organización y virulencia.

Vivimos en una era de violencia con la cual convivimos de cerca en más de una manera. Se ha dicho que cualquier joven de 14 años de edad ha presenciado once mil homicidios televisados. Tan sólo ésta mínima porción del problema indica que no se trata de nada más de un problema de policía, sino de educación, difusión, temperamento, orientación, administración, civilización y voluntad política.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA EN MÉXICO

1.1 Época prehispánica

Durante la época prehispánica en México la privación de la libertad no revistió el mismo fin que conocemos en la actualidad, esto es, no llegó a ser considerada como pena, solo como medida de custodia preventiva en tanto se ejecutaba el castigo impuesto como la pena de muerte entre otros, la cárcel ocupaba un sitio secundario para acciones delictivas poco importantes, y es mínima su trascendencia, como pena, frente a las demás penas cruelísimas que aplican con enorme rigor.

1.2 Época de colonización

A raíz del colonizaje por parte de los españoles y debido a la mezcla de razas, la aplicación del derecho penal hasta cierto punto fue injusto y desigual debido a la existencia de diferentes clases sociales como era la pena insular la criolla las mestiza, la india, la negra, los mulatos y los zambas. Las costumbres y manifestaciones de la cultura indígena fueron abolidas y se impusieron las del pueblo conquistador las leyes de indias constituían el principal cuerpo legal de la colonia que se aplicó en la nueva España.

En la época colonial no hubo influencia de la legislación de los grupos indígenas a pesar de la disposición decretada por el emperador Carlos V. Anotada más tarde en la recopilación de Indias.. El cual hablaba del respeto y conservación de las leyes y costumbres de los aborígenes a menos que se opusieran a la moral o a la fe; por lo tanto la legislación de la nueva España fue totalmente Europea.

Otras legislaciones como las ordenanzas reales de castilla, la legislación de Castilla leyes de Toro las ordenanzas reales de Bilbao así como el fuero real, las partidas, los autos acordados y la nueva y novísima recopilación estuvieron vigentes en la época colonial.

Los delitos en la colonia temprana. En la época Colonial, el delito era considerado principalmente, como un ataque contra la religión católica y secundariamente como una ofensa contra el estado, la sociedad, las leyes, entre otros. la nueva tipología delictiva creada por la Iglesia a partir de la conquista de América y la legislación española ponía especial énfasis en la persecución de cuatro tipos de delitos: contra el Estado(rebelión contra el rey, subversión, resistencia a la autoridad, perjuicios al fisco); contra la religión .en estos delitos se creó el tribunal del santo oficio instaurado por la santa inquisición surgió en el siglo XII y las conductas perseguidas eran: las herejías protestantes, apostasía, blasfemia, sacrilegio, judaísmo, hechicería, magia.

Es en las Leyes de Indias, en donde por primera vez en México se menciona la privación de la libertad como pena, éstas se componen de nueve libros divididos en títulos integrados por un buen golpe de leyes cada uno. El título VIII, con 28 leyes se denomina De los delitos y penas de aplicación.

Así, el régimen penitenciario encuentra su primera base importante al declararse en la normatividad establecida para esa época que: el lugar a donde los presos deberán ser conducidos será la cárcel pública, no autorizándose a particulares a tener puestos de prisión, detención o arresto que pudieran construir sus cárceles privadas, estas leyes contenían algunos principios básicos que subsisten hasta hoy en nuestra legislación: separación de internos por sexos, necesaria existencia de un libro de registros, prohibición de juegos de azar en el interior de las cárceles y el que las

cárceles no deberían de ser privadas, conjuntamente con un sinnúmero de disposiciones jurídicas que regularon la vida durante los tres siglos que perduró la época colonial en nuestro país, como fueron: Las Partidas de Alfonso el Sabio, Las Ordenanzas Reales de Castilla y Cédulas reales, entre otras, así como el Derecho Indiano, quebrando el Derecho Castellano sólo como supletorio en la práctica.

En 1823 el Reglamento provisional político del imperio mexicano, en el proyecto debido a Joaquín Fernández de Lizardi, se apuntaban no sólo normas para el mejoramiento de las prisiones, si no también principios para la organización del trabajo penal y la enseñanza de oficios.

1.3 México independiente

En el México independiente después de la consumación de la independencia, en 1826 se establece el trabajo como obligatorio y que ningún recluso podría estar en la cárcel si no cumplía los requisitos que para ello estableciera la Constitución: para la separación de los presos, se destinó en 1834 la Cárcel de la Ciudad para sujetos en procesos y la de Santiago Tlatelolco para los sujetos a presidio o destinados a trabajar en obras públicas.

En 1848 el Congreso General ordenó la edificación de establecimientos de detención y prisión preventiva de corrección para jóvenes delincuentes y de asilo para liberados, y fue encomendada la creación de un reglamento de prisiones.

1.4 Porfiriato

La historia de la prisión en México, al igual que en el resto del mundo se encuentra ligada al horror, al sufrimiento y a la constante violación de los derechos humanos de los reclusos, así una costumbre europea que se extrapoló a nuestro país, entre otras muchas, fue la deportación de presos a lugares remotos, alejados de poblaciones; en México *“a partir de 1960 se practicó el traslado penal de rateros y vagos de Yucatán, y posteriormente al Valle nacional en Oaxaca, entre otras formas de deportación y fue hasta 1905 que en un decreto general de Porfirio Díaz”¹*, se destinó a las islas marías para el establecimiento de una colonia penitenciaria dependiente del gobierno federal.

1.5 Constitución de 1917

Es en la constitución de 1917 donde se marcaron lineamientos más claros para la operación del sistema penitenciario, en ésta se limitó la prisión preventiva al procedimiento por el delito que merecía pena corporal o alternativa pecuniaria y corporal y, ordenó la completa separación de procesados y condenados, estipuló que toda pena de más de dos años de prisión hiciese efectiva en colonias penales o presidios que dependieran directamente el gobierno federal y que estarían fuera de las poblaciones debiendo pagar los estados a la federal, y que estarían fuera de las poblaciones debiendo pagar los estados a la federación los gastos que correspondieran por el número de reos que tuvieran en dichos establecimientos.

¹ -BOBBIO Norberto, *Estado, gobierno y sociedad, por una teoría general de la política*, México D.F., Edt. Fondo de cultura económica, 2000, p.34.

El reglamento interior de la Secretaría de Gobernación de 1918 establecía entre sus atribuciones la conmutación y reducción de penas por delitos del orden federal y llevar los asuntos relativos a la colonia penal de islas marías: reos federales e indultos, las cuales eran ejecutadas por el departamento consultivo y de justicia,

1.6 Época actual

Desde el inicio de su administración, el presidente Plutarco Elías Calles planteó y buscó que las penitencias fueran centros de regeneración, sin embargo, sólo logró que en 1926 se fundara el primer tribunal de menores en México.

Es hasta la administración de Portes Gil cuando entra en vigor un nuevo reglamento, que es publicado el 28 de noviembre de 1929. Este reglamento establecía en su artículo segundo que, el departamento consultivo y de justicia tendría entre sus atribuciones, la atención de los reos por delitos del fuero federal y del fuero común en el D.F., tramitación de indultos, amnistías, conmutación y reducción de penas y traslado de reos, registro de presos, cumplimiento de sentencias y órdenes de pago por alimentación.

Es importante señalar que la legislación penal de 1929 contribuyó de manera importante al derecho penal mexicano porque crea al consejo supremo de la defensa y prevención social de la secretaría de gobernación y las actividades que asumió, a través de su departamento de justicia, fueron el registro de los reos federales en los libros, traslado de procesados y reos federales, libertades preventivas concedidas, libertades preventivas negadas, libertades preparatorias negadas, conmutación de penas concedidas, conmutación de penas negadas, pago de alimentación de reos de todos los estados, distritos y territorio, exceptuando el D.F.

El 30 de septiembre de 1929, el presidente Emilio Portes Gil expidió el código penal para el Distrito y territorios federales, que individualizó las sanciones para cada delincuente y adoptó un sistema de sanciones para darles a los internos un tratamiento basado en el trabajo y seguimiento de sus efectos. Para ello se realizó una selección de los delincuentes, alojarlos en establecimientos especiales y aplicarles el tratamiento diseñado, aunque la tarea no se realizó completamente.

El 7 de octubre de 1931 se transformó el consejo supremo de defensa en el departamento de prevención social, dependiendo de la secretaría de gobernación y del departamento del distrito federal. Fue el 13 de diciembre de ese mismo año cuando se promulgó el código penal en el D.F. y territorios federales en materia del fuero común y de toda la República en materia federal, elaborado por Luis Garrido y José Ángel Ceniceros, juristas de la época, donde se contempla un sistema de clasificación individualizada de la pena para el tratamiento técnico de los sentenciados.

Posteriormente, en enero de 1933, durante la administración del general Abelardo L. Rodríguez, se inició una nueva etapa en la vida de las instituciones penitenciarias y el tratamiento al delincuente, ya que fueron trasladados de las cárceles existentes de la época a la nueva penitenciaría del D.F., Lecumberri.

El diseño arquitectónico de Lecumberri se basó en el sistema panóptico, que facilitaba el control y la vigilancia de la población constituido en una torre central con mayor altura que los demás edificios, desde donde se denominaban las azoteas y los espacios descubiertos entre las crujías, se convirtió en cárcel preventiva y penitenciaría a la vez.

Lecumberri no tenía la capacidad para albergar cerca de 3000 presos y menos para ocuparlos en algún trabajo, también sucedía que los jueces y los carceleros mantenían la idea de que era necesario ejercer en contra de los

delinquentes una venganza, no obstante que las doctrinas señalaban lo contrario.

Ante esta situación, la secretaría de gobernación insistió que debían purgarse por la rehabilitación y buen trato de los presos intentó una reorganización penal para que en las cárceles los reos tuvieran trabajo, considerando el medio para lograr la readaptación, sin embargo esto fue limitado por las condiciones presupuestales.

En el plan sexenal del general Lázaro Cárdenas, la política social se basó en impulsar la unificación de las legislaciones penales en México. Para 1935, el departamento de prevención social ya se había reorganizado y su objetivo era cumplir y generar una real preocupación por la delincuencia infantil y juvenil.

Basado en ello se desarrollan las labores relacionadas al tratamiento de menores y el control que llevaba también abarcaba la consideración y resolución de su externación, para lo cual integraba un expediente que contemplaba el examen social del medio familiar, el estudio médico y pedagógico del menor, la momento de solicitar su salida.

Dada la problemática que aquejaba al sistema penitenciario en 1936, se realizó la convención nacional para la unificación de la legislación penal e intensificación de la lucha contra la delincuencia. En esta reunión los delegados penitenciarios de los estados y del gobierno federal llegaron a los siguientes acuerdos:

Correspondería a los Estados la creación inmediata de los tribunales para menores, mejorar los existentes y abolir la pena de muerte.

Reconocieron la urgencia de emprender una reforma penitenciaria, utilizar las islas marías como institución de readaptación social designar al personal directivo de los recursos. Posteriormente el departamento de previsión social realizó un estudio de los reos contemplando los aspectos médico, económico, social, pedagógico y condiciones laborales, para integrar los expedientes, mismos que eran utilizados para el otorgamiento de la libertad anticipada o el indulto y para clasificar a los grupos de reos que debían ser enviados a las islas marías para compurgar las sentencias. En 1940 al departamento de prevención social también le fue encomendada la vigilancia de los menores externados y de los reos liberados que gozaban de una libertad condicional.

Durante el sexenio del general Manuel Ávila Camacho las principales actividades del departamento de prevención social de la secretaría de gobernación fueron la expedición de disposiciones, leyes y reglamentos encaminados a la prevención y represión del delito.

Se creó la delegación del departamento de prevención social en la penitenciaría del D.F. que se encargaría de hacer los estudios médico-psiquiátricos y sociales de los reos.

En la administración del presidente Miguel Alemán Valdez las instituciones que controlaba el departamento de prevención social de la secretaría de gobernación eran: los tribunales para menores e instituciones auxiliares de tratamiento, policía tutelar, colonia penal de las islas marías, delegaciones en la penitenciaría del D.F. y en los territorios norte y sur de Baja California.

Para el sexenio el presidente Adolfo Ruiz Cortines los servicios fueron ampliados y entonces empezó a atender necesidades de la penitenciaría, de la cárcel de mujeres y del tribunal para menores del D.F., colonia penal de

islas marías y de las prisiones de Quintana Roo y de Baja California, consolidó sus delegaciones en la penitenciaría del D.F. y en la cárcel de mujeres y se inició el registro de reos sentenciados, mismo que se concluyó con una organización general del casillero de sentenciados, su objetivo era contar con los antecedentes de los reos.

En 1954 se construyó la cárcel de mujeres en la ciudad de México, dando inicio a una nueva etapa del penitenciarismo moderno y en 1957 la penitenciaría del D.F. en Santa Martha Acatitla, permitiendo un descongestionamiento y separación de procesados y sentenciados, así como de hombres y mujeres.

Para 1956 el casillero de sentenciados contaba con información de 211 mil 329 sujetos con antecedentes penales y estadísticas de delitos. De 1957 a 1958 se construyó la penitenciaría de Santa Martha Acatitla con una capacidad instalada para 1,500 reos.

México tomaba como base las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos, establecidos por la ONU, aprobadas el 31 de julio de 1975, esta es la propuesta cuyas bases son la respuesta a la necesidad de una dignificación en pro de los derechos humanos y expone un nuevo proyecto penitenciario.

Durante la gestión del ex presidente Adolfo López Mateos se resaltan dos aportaciones a la innovación del sistema penal, la creación del patronato de reos liberados, el cual quedó adscrito al departamento de prevención social y la iniciativa de reforma del artículo 18 constitucional que envió el 1º de octubre 1964, a la cámara de diputados, que consistía en proveer la adecuada organización del trabajo en los reclusorios.

Esta reforma constitucional se concretó hasta los primeros meses de gestión del presidente Gustavo Díaz Ordaz, aprobada por unanimidad en la cámara de diputados y dieciocho legislaturas estatales y publicadas el 23 de febrero de 1956 en el diario oficial de la federación.

Con esta reforma el departamento de prevención social diversificó sus funciones abarcando principalmente la ejecución de sanciones de reos sentenciados, el tratamiento de menores y el gobierno de la colonia penal federal, islas marías, así como la ejecución de las sentencias de los reos federales en todas las entidades de la república y del fuero común para reos del D.F., territorios federales y entidades con las que hubiera suscrito convenio. Al iniciar su gestión el presidente Luis Echeverría Álvarez en diciembre de 1970 envió al congreso de la unión la iniciativa de ley de normas sobre readaptación social de sentenciados.

Es en 1971 cuando se aprueba por el congreso federal la ley que establece las normas mínimas sobre readaptación social de sentenciados que regula el tratamiento de readaptación social en base al trabajo, la capacitación para el mismo y la educación, como lo indica el artículo 18 constitucional. Esta es la respuesta del gobierno de la república a la impostergable necesidad de estructurar un sistema penitenciario acorde con nuestros mandatos constitucionales y con el grado de desarrollo alcanzado por nuestro país.

El 7 de octubre de 1976 se cierra Lecumberri al inaugurarse dos nuevos centros, el reclusorio preventivo norte y el oriente en el D.F., posteriormente en octubre de 1979 se inaugura el reclusorio preventivo sur, al clausurarse las cárceles preventivas de Xochimilco, Coyoacán y Álvaro Obregón en la ciudad de México.

En tanto la dirección de servicios coordinados de prevención y readaptación social además de coordinar la reforma penitenciaria continuó desarrollando sus funciones relacionadas con la ejecución de sanciones en reos sentenciados, el gobierno de islas marías y el tratamiento de menores.

“En 1973 el tratamiento de los menores fue asumido por los consejos tutelares para menores infractores”².

El jefe del entonces departamento del D.F el 4 de octubre de 1977, dispuso la creación de la dirección general de reclusorios como unidad encargada de la administración de los centros de reclusión en sustitución de la comisión técnica de los reclusorios.

En la administración del presidente Miguel de la Madrid, la dirección general de servicios coordinados de prevención y readaptación social avanzó en tres líneas, la prevención de conductas antisociales y delictivas, la readaptación de los adultos delincuentes, menores infractores y la reincorporación a la sociedad de los presos.

En su último año de gestión, en el marco del programa de máxima seguridad 1987-1988 se propone continuar con la creación de módulos de alta seguridad en las cárceles estatales y la creación de cárceles regionales de máxima seguridad.

El proyecto se concluyó hasta la administración del Carlos Salinas de Gortari, dado que entre 1988 y 1990 fue construido el penal de máxima seguridad no. 1 Almoloya de Juárez, ahora La Palma, en el Estado de México.

² ESQUIVEL Solís, Edgar, *Sociedad civil y poder político en México*, México, D.F, Edt. Humanidades-TEC, 2003, p.18

En 1989 la Dirección General de Servicios Coordinados de Prevención y Readaptación Social, cambió de denominación por la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, con el objetivo de coordinar y mejorar los esfuerzos en materia penitenciaria. Hasta junio de 1999, la administración continuó operando con una estructura orgánica-funcional que les permitió sincronizar sus actividades en materia de prevención, readaptación y reincorporación social. En 1990 se construye el penal de máxima seguridad Puente Grande, en Jalisco y en el 1993 el de Matamoros, en Tamaulipas.

Además continuó con la actualización de los expedientes para la elaboración de la síntesis jurídica de los internos, tarea básica para el otorgamiento de las libertades anticipadas establecidas en la Ley de Normas Mínimas, en materia del fuero federal.

La ejecución de traslados internacionales, expedición de antecedentes penales y el control de la cuota alimentaria a los internos federales procesados y sentenciados, era otra de las tareas sustantivas de la nueva dirección.

La estructura orgánica de la Dirección General de Prevención y Readaptación Social, quedó integrada por las direcciones de área: Ejecución de sentencias, prevención y readaptación y estadística penitenciaria. A cargo de esta Dirección general estaba el administración de los Centros federales de máxima seguridad, Almoloya de Juárez, Puente Grande y Matamoros y la Colonia penal federal, Islas Marías, así como el Centro federal de rehabilitación psicosocial CEFEREPSI.

En el año de 1994 se incluyeron en el Código penal para el D.F. en materia del fuero común y para toda la República en materia de fuero federal y en la Ley que establece las normas mínimas de readaptación social de

sentenciados, modificaciones que tienen gran repercusión en el sistema penitenciario, sobre todo por lo que a tratamiento se refiere.

En la administración del presidente Ernesto Zedillo Ponce de León, las metas sustantivas en materia de prevención y readaptación eran: dirigir, ejecutar y vigilar técnicamente la prevención y readaptación, así como otorgar y revocar las libertades anticipadas de los reos. Desarrollar programas de prevención y readaptación social. Atender la alimentación de los reos procesados y sentenciados en todo el territorio nacional en materia del fuero federal. Operar y administrar los centros federales de readaptación social de alta seguridad.

Organizar y operar reuniones penitenciarias a nivel nacional para homogenizar criterios de readaptación social. Con la publicación del Reglamento de la Secretaría de seguridad pública en el Diario oficial de la federación el 6 de febrero de 2001, se creó el Órgano administrativo desconcentrado prevención y readaptación social, que en principio asumió las funciones y actividades de las Direcciones generales de prevención y readaptación social, prevención y tratamiento de menores y del patronato para la reincorporación social por el empleo en el D.F., mismas que hasta el mes de noviembre del 2000 dependían de la Secretaría de gobernación.

Lo anterior con el objetivo primordial de coadyuvar en la organización del Sistema nacional penitenciario, para ello se planteó establecer convenios de colaboración con los gobiernos de las entidades federativas, fundamentalmente en materia de ejecución y tratamiento de las sanciones impuestas por las autoridades judiciales a la población interna del fuero federal en materia de tratamiento de menores.

En esta nueva etapa de la Seguridad pública nos enfrentamos, además del cáncer de la delincuencia organizada, al terrorismo, las drogas y la impunidad, a la sombra de la corrupción, que por mucho tiempo ha existido, pero que ha nuestros días se le ha perdido el control poco a poco nos ha ido invadiendo sobre nuestro sistema de producción del país, hasta poner en estado de agonía a nuestra sociedad.

La lucha contra la corrupción en las dependencias de gobierno, pero sobre todo las corporaciones policiales deberán iniciar poniendo por encima la ética profesional de los mandos medios y superior, así como llevar a cabo la impartición de programas de formación básica, cursos para oficiales y ,mandos superiores, donde con especial énfasis se incluye valores de honestidad, vocación de servicio, lealtad y disciplina institucional, así como un total apego a la legalidad en el desempeño cotidiano de sus deberes.

El 6 de mayo de 2002 se publica en el Diario Oficial de la federación el reglamento de este órgano administrativo desconcentrado, con el objeto de establecer la organización y funcionamiento del mismo.

CAPÍTULO II

LAS ORGANIZACIONES CIVILES Y SU RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 Características generales de las organizaciones civiles

Las Organizaciones civiles son las estructuras de la sociedad civil que han sobresalido los últimos años a través de sus actividades, reconocimiento público y en análisis académicos. A nivel mundial son reconocidas como organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones sin fines de lucro, tercer sector u organizaciones civiles.

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

Es así como se abre la justificación de éste capítulo que pretende definir que son las Organizaciones civiles y de qué manera se realiza la participación de las Organizaciones en el ciclo de las políticas públicas.

Las Organizaciones civiles pueden entenderse como organizaciones libres y voluntarias de ciudadanos, que a partir de una identificación sobre campos específicos de la vida social, realizan *“acciones tendientes al bienestar colectivo y beneficio mutuo, para lo cual pretenden influir en las decisiones*

*públicas y en su normatividad*³. La construcción del concepto de Organización civil se ha presentado de acuerdo con tres tendencias: Tercer sector, Organizaciones no civiles y Organizaciones civiles.

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

El enfoque del tercer sector se encuentra identificado con el referente conceptual del Sector no lucrativo, que lo define como un grupo de organizaciones sin fines de lucro con cinco características básicas:

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

³ ÁLVAREZ Enríquez, Lucía, *La sociedad civil ante la transición democrática*, México, D.F., Edt. Plaza y Valdés, 2004, p.90

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

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

En el escenario de la sociedad civil, las ONG están reconocidas además como defensoras de los derechos de los ciudadanos, pero no como fuente de influencia sobre el proceso de las políticas públicas: esta corriente y sus respectivos espacios públicos que pueden ocupar, no se enfrentan con el poder establecido, no generan un conflicto en los límites del sistema, sino que gozan del beneplácito del Estado, el cual favorece su integración. En realidad, la participación de las ONG en la política, se presenta cuando a

través de ellas se implica el ejercicio de la ciudadanía, ya sea como sujetos de sus acciones o bien, contribuyendo a la concientización de los destinatarios de una conciencia ciudadana.

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

Se define a las Organizaciones civiles como aquellas organizaciones libres y voluntarias de ciudadanos, que a partir de una identificación sobre campos específicos de la vida social, realizan acciones tendientes al bienestar colectivo y beneficio mutuo, para lo cual pretenden influir en las decisiones públicas y en su normatividad. Estas organizaciones buscan crear capacidades que conviertan a sus destinatarios en sujetos sociales, es decir, ubican su actuación en el desarrollo social como un mecanismo para generar capacidades organizativas en los sectores populares que les permita entrar en el juego del intercambio político.

Como observamos, en comparación al concepto de ONG, éste último agrega un plus en la búsqueda por convertir a sus destinatarios en sujetos sociales y

en crear estructuras fortalecidas institucionalmente para entrar al manejo político.

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

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

2.1.1 Tipología de formas asociativas civiles

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

- Asociaciones y movimientos sociales para la defensa de los derechos ciudadanos. Estas amplían los horizontes de la política en tanto critican y tratan de reformar las reglas de operación del sistema político además de crear nuevas formas de participación político para la sociedad. Este tipo refleja un reconocimiento legal mientras que el movimiento no lo tienen.
- Organizaciones de promoción, desarrollo y servicios a la comunidad. Las Organizaciones civiles ubicadas en ésta categoría tienen un origen en los sectores progresistas de la iglesia. Estas organizaciones reflejan los nuevos valores morales, políticos y culturales gestados después de la segunda guerra mundial: además reflejan una vocación deliberada y explícita para transformar una orden social que se considera injusto a la luz de los principios éticos. Las asociaciones de éste grupo crean nuevas agendas políticas y sociales siendo una alternativa de desarrollo y para la democratización de la vida pública.
- Asociaciones de asistencia privada. Estas asociaciones realizan actividades que ni el mismo Estado es capaz de realizar en la misma dimensión, no existe ninguna crítica a las causas de la pobreza sino que buscan compensarla de manera asistencial.

Además se reconoce a las asociaciones de tipo cultural que van desde los grupos musicales y de baile, compañías teatrales o grupos de recuperación de tradiciones artísticas, éstas tienen una importancia simbólica pero no siempre gozan de un apoyo oficial o del reconocimiento del Estado. Otro tipo de asociaciones son las de *“tipo urbano-gremial y son identificadas en las asociaciones de vecinos, éstas se organizan frecuentemente ante las demandas de servicios públicos o terrenos”*⁴ y constituyen uno de los

⁴ -REVILLA Blanco, Marisa, *Las ONG y la política*, Madrid, España, Edt. Istmo, 2002, p. 45.

primeros pisos de para acciones colectivas y son parte de las políticas públicas de tipo territorial.

2.2 Características de las Organizaciones civiles

- Privadas. Se encuentran reguladas por el derecho privado aún cuando utilicen fondos públicos y desarrollen acciones de de políticas públicas a niveles locales, estatales y nacionales.
- No gubernamentales. No son parte de las instituciones del Estado en ninguno de sus niveles aun cuando en muchos casos, reciban fondos públicos y operen programas sociales controlados por el gobierno.
- Voluntarias. Los integrantes de las Organizaciones civiles se adhieren libremente por lo que no están obligados a adherirse a ellas.
- Autogobernadas. Además de ser integradas por ciudadanos voluntarios, la forma asociativa declara su propia forma de gobierno así como el funcionamiento de estructura interior, creando sus estatutos, reglas y formas de gobierno.
- No lucrativas. No distribuyen ganancias entre sus miembros pues éstas son utilizadas para el trabajo con la población objetivo.
- Apartidistas. Las Organizaciones civiles no pertenecen o reflejan alguna preferencia por algún partido político.
- No profesan culto religioso alguno. No están destinadas a difundir ningún culto religioso entre sus actividades pues su principal objeto es el bien común.
- Sus objetivos son de carácter lícito. Alcanzar sus metas o realizar sus actividades suponen la obtención de recursos de manera legal.

El reconocimiento de los movimientos como origen y parte de la sociedad civil hacer pertinente examinar a las corrientes sociales, estudiantiles e indígenas entre otros. Dichas formas asociativas son el resultado de un

proceso histórico que inicia con la emergencia de nuevas formas de identidad y de acción colectivas que definen un nuevo campo de conflicto, dando lugar a movimientos sociales de una escala cada vez mayor y que pueden pasar de la informalidad legal a un nivel de institucionalización al conformar una asociación civil.

Algunas Organizaciones civiles buscan participar en las decisiones públicas para lo cual, deben de apegarse a la normatividad creada por el Estado para ello. Un ejemplo, en el caso de México, son las características que deben de presentar las Organizaciones civiles para ser apoyadas por el gobierno federal y algunos gobiernos estatales, la intervención es condicionada a su constitución legal, es decir, establecerse de manera formal, que realicen alguna actividad objeto de fomento y que no persigan fines de lucro ni de proselitismo partidista, político, electoral o religioso.

2.2.1 Características de las Organizaciones civiles en México

A pesar de los cambios en la sociedad civil mexicana, la participación de los ciudadanos en asociaciones voluntarias de alcance público aún es poca. La Ley de instituciones de asistencia privada, el Reglamento interior y de inspección de la junta de asistencia privada y las Leyes orgánicas de los patronatos de promotores voluntarios de algunas entidades fomentan la participación voluntaria de las Organizaciones civiles, sin embargo, en general la tendencia de los ciudadanos a participar en organizaciones ciudadanas es baja, pues el porcentaje de ciudadanos que participaba en alguna Organización civil en 2007 era de sólo el 4.6%.

Otras limitaciones que han encontrado las Organizaciones civiles se encuentran en el terreno de sus prácticas legales, financieras y humanas para cumplir sus objetivos y metas planteadas. En cuanto a lo legal, son

pocas las que realizan la gestión necesaria para ser reconocidas jurídicamente por el Estado a través de alguna figura legal, cuando el contar con dicho reconocimiento, permite a las organizaciones establecer convenios de participación en torno a fondos públicos.

Una limitación de las prácticas de las Organizaciones civiles en el desarrollo de sus actividades y en el sostenimiento de su estructura organizativa es la capacidad financiera. Las fuentes de ingresos de estos actores pueden provenir de donativos, recursos públicos, así como de ingresos autogenerados, por ejemplo, por la venta de servicios, productos y asesorías. Así mismo, “la autogestión de las Organizaciones civiles se ve disminuida por la falta de capital humano especializado en su estructura organizativa”⁵. Si bien un gran número de organizaciones son creadas por personas con mucho interés en los problemas públicos, éstas no siempre cuentan con los conocimientos administrativos, financieros y hasta metodológicos necesarios para asegurar la sustentabilidad de sus proyectos o de sus actividades.

Actualmente el registro federal de organizaciones civiles de la sociedad civil cuenta con 12 mil 917 registros de organizaciones civiles, éste número muestra únicamente un panorama de las organizaciones que se encuentran empadronadas y que pueden recibir recursos del gobierno federal. Existen antecedentes de Organizaciones civiles en otras bases de datos que reconocen también a aquellas que no cuentan con el registro federal y que aún tienen un carácter informal, tal es el caso del Centro Mexicano para la Filantropía y del Centro de Documentación sobre organizaciones civiles perteneciente a la Universidad Autónoma Metropolitana.

⁵ ANDRADE Eduardo, *Instrumentos jurídicos contra el crimen organizado*, México, D.F., Edt. Centro de investigaciones jurídicas, 2007, p.12.

2.3 Etapas clave en el desarrollo de las Organizaciones civiles

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

- El tránsito del enfoque de sus acciones de la asistencia privada a la asistencia pública. Sus acciones pasaron de ser de corte asistencial con carácter privado a una forma eficaz de combatir la pobreza a partir del desarrollo social por medio de proyectos productivos.
- La modificación de su identidad, pasando de la identificación en el acompañamiento a otros a asumirse como sujetos. Su identidad se modificó al pasar de reconocerse como acompañantes de organizaciones profesionales a darse cuenta que como sujetos podían ser portadores de demandas, propuestas y estrategias.
- El cambio de concepción del ámbito de sus acciones de lo no gubernamental. Las Organizaciones civiles se consideraban inicialmente una alternativa a las acciones gubernamentales, sin embargo, el cambio en la idea de desarrollo social las llevó a replantarse una nueva situación frente al gobierno.
- El tránsito de la apoliticidad a la actuación con sentido político. A pesar de ser organizaciones que no buscan el poder o llegar a puestos de representación, consideran que influir en las decisiones públicas pasa por tener presencia en las relaciones sociales de poder, en la política en sentido amplio.
- De la acción nucleada en torno del proyecto a la pretensión de intervenir en las políticas públicas. Al reconocer que el impacto en el desarrollo social está fuertemente condicionado por las decisiones públicas, entonces ser eficaz en el desarrollo requiere alcanzar algún

tipo de intervención en las políticas públicas partiendo del supuesto de que éstas incorporan la participación ciudadana.

- Del financiamiento centrado en donaciones a la ayuda privada de la sociedad y a la búsqueda de fondos públicos. El cambio en la percepción de las acciones de las Organizaciones civiles de carácter público o privado, implica que se reclamen fondos provenientes de toda la sociedad para el ejercicio de sus acciones.
- De la programación a la planeación. Este cambio se aprecia al interior de las organizaciones quienes deben responder a las modificaciones del entorno, pasando de la programación de sus actividades a desarrollar programas especializados.
- De la explicitación técnica a su mediación técnica. El discurso de las Organizaciones civiles está pasando de resaltar sus valores éticos a las capacidades técnicas y eficiencia para el logro de sus actividades.
- De la acción aislada como organización a la integración de redes. Las Organizaciones civiles enfrentan las restricciones que su tamaño o capacidades les confiere por medio de la creación de redes, las cuales no disminuyen su autonomía organizativa y, en cambio, desarrollan nuevas formas de cooperación.
- De la ubicación circunscrita en lo micro a la búsqueda de su vinculación con lo macro. A partir de los cambios de las Organizaciones civiles en influir en los cambios de la vida pública se ha acelerado la búsqueda por influir no sólo en los espacios locales o regionales sino, además, en el ámbito nacional.

Es con estos cambios que algunas Organizaciones civiles *“han comenzado su intervención en los asuntos públicos desde el ámbito de la participación ciudadana”*⁶, es decir, están buscando que su experiencia sea tomada en

⁶ -LA JORNADA, *Acuerdan los senadores apretar el paso para aprobar la ley antisequestro*, <http://www.lajornada.unam.mx/2010/04/27/index.php?section=politica&article=005n2pol>, 10-05-2012:17:20.

cuenta para la creación programas, pero principalmente, que sea replicada en las políticas públicas.

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

2.4 Intervención de las Organizaciones Civiles en las políticas de seguridad pública

Las Organizaciones civiles en México participan en las licitaciones para obtener financiamiento del gobierno federal, a través de las convocatorias emitidas por sus dependencias en la búsqueda de la coparticipación en el desarrollo social y en otras áreas. Una muestra, y tal vez la más importante, de ellas es la convocatoria promovida en la Secretaría de Desarrollo Social por el programa de coinversión social, aunque no se pueden descartar algunas entidades que cuentan con bolsas para el fomento de las organizaciones, este es el caso del D.F.

La participación de las Organizaciones civiles en los organismos públicos se presenta a través de instancias creadas por las mismas dependencias y se encuentran establecidas para tener un diálogo con otros sectores diferentes al gubernamental, en la búsqueda de un consenso para tomar decisiones que beneficien a los sectores sociales a los que dirige. Dichas instancias han

sido denominadas Instancias de Deliberación Pública las cuales son instituciones colegiadas donde actores gubernamentales y no gubernamentales deliberan en el espacio público sobre diversos campos de políticas sectoriales.

Las Instancias de Deliberación Pública han sido evaluadas a partir del 2008 y se han localizado diferencias considerables pues algunas organizaciones han comenzado a participar en la creación de políticas públicas.

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

La existencia de mecanismos de participación ciudadana para las Organizaciones civiles representa la oportunidad de procesar y sistematizar de manera colectiva, propuestas de políticas públicas en diversos campos de preocupación social, económica y de justicia. Si bien a nivel federal no existe una ley federal de fomento a las actividades que realizan las organizaciones de la sociedad civil, la cual, como su nombre lo dice, fomenta la participación de las Organizaciones civiles con dependencias y entidades del gobierno federal en lo relativo a las siguientes actividades:

- Asistencia social, conforme a lo establecido en la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social y en la Ley General de Salud.
- Apoyo a la alimentación popular.
- Cívicas enfocadas a promover la participación ciudadana en asuntos de interés público.
- Asistencia jurídica

- Apoyo para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas
- Promoción de la equidad de género.
- Aportación de servicios para la atención a grupos sociales con capacidades diferentes.
- Cooperación para el desarrollo comunitario.
- Apoyo en la defensa y promoción de los derechos humanos
- Promoción del deporte
- Promoción y aportación de servicios para la atención de la salud y cuestiones sanitarias
- Apoyo en el aprovechamiento de los recursos naturales, la protección del ambiente, la flora y la fauna, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como la promoción del desarrollo sustentable a nivel regional y comunitario de las zonas urbanas y rurales.
- Promoción y fomento educativo, cultural, artístico, científico y tecnológico.
- Fomento de acciones para mejorar la economía popular.
- Participación de acciones de protección civil
- Prestación de servicios de apoyo a la creación y fortalecimiento de organizaciones que realizan actividades objeto de fomento por esta ley y las que determinen las leyes.

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

Para analizar este sector se clasificó su actividad principal a través de siete categorías, asesoría, instrumentación, evaluación y monitoreo, dictaminación, gestión y planeación y diseño y por último, promoción.

2.5 Las Organizaciones civiles y su participación política

Al ser las Organizaciones civiles una de las formas de expresión de la sociedad civil, se convierten en el mecanismo para tratar de incidir en el sistema político a través de la crítica, la movilización y el convencimiento. La participación de las Organizaciones civiles de manera institucional o reglamentada en las dependencias depende, en principio, de la organización de un espacio para que se dé ésta, en el que se puedan plantear demandas, formular soluciones o propuestas de cambio así como mostrar los intereses de los individuos a los que representa.

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

Dichas potencialidades de las Organizaciones civiles demuestran capacidad para canalizar preferencias de cambio, contribuir a la organización de los ciudadanos y traducir cuestiones de interés general a la esfera política. Con ello las Organizaciones civiles serán nuevas formas de gestión de lo público para la ciudadanía siempre y cuando, su lógica de acción contribuya a la ampliación de la participación política. Es aquel conjunto de actos y actitudes dirigidos, a influir de manera de manera más o menos legal sobre las decisiones de los detentadores del poder en el sistema político o en cada

una de las organizaciones políticas, así como su misma selección, con vistas a conservar o modificar la estructura del sistema de interés dominante.

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

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

2.6 Participación de las Organizaciones civiles en las políticas públicas

En el ámbito de las políticas públicas existen diversos enfoques y marcos para el análisis de la toma racional de decisiones de las políticas públicas, sin embargo, el marco dominante es el enfoque de las etapas y a pesar de las críticas hechas al modelo, es la forma más manejable de realizar un estudio de este tipo.

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

La forma en que la participación ciudadana *“influye en el proceso de creación de las políticas públicas abre un campo de análisis sobre el desenvolvimiento de las Organizaciones civiles en cada una de las etapas”*⁷. En primer término, se realiza un análisis del tipo de relaciones que pueden presentarse en la relación organizaciones-gobierno.

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

Las formas de participación ciudadana se presentan de forma individual o de manera grupal, esto es por medio de grupos organizados como las Organizaciones civiles y pueden tener varios tipos de acción a través de dos dimensiones. La primera dimensión es la política y se manifiesta en las reivindicaciones por restablecer o crear las instituciones de la democracia directa en las grandes cuestiones públicas tales como el plebiscito, el referéndum, la iniciativa popular o la revocación del mandato. La segunda dimensión se relaciona con la lucha por incorporar la acción ciudadana en los

⁷ -PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Sesiona comisión de seguimiento de los 10 puntos para el combate a la delincuencia*, <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/comunicados/?contenidos=8610>, 11-05-2012: 18:00.

procesos de decisión y operación del gobierno, estos pueden ser las políticas públicas y la operación de la administración pública.

A partir de esta dimensión, la incidencia de las Organizaciones civiles en políticas públicas se puede presentar no sin antes observar que es necesaria cierta legitimidad, es decir, que a las organizaciones que participen en alguna de las etapas, en cualquiera de sus ellas, sean reconocidas y justifiquen el derecho de aplicar sus acciones. Se reconocen cuatro fuentes de legitimidad a las que pueden recurrir las organizaciones y otros actores la sociedad civil para participar en tareas de incidencia: legitimidad moral, técnica, política y legal.

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

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

La última fuente de legitimidad está sustentada en la representatividad democrática, la transparencia y el proceso de rendición de cuentas a las

bases, aquí la legitimidad involucra el proceso de toma de decisiones y la forma en que participan los miembros de las Organizaciones civiles en la orientación y seguimiento de las actividades. La legitimidad política se erosiona cuando existe poca o nula participación de los representados en la toma de decisiones. *“Las fuentes de legitimidad pueden variar dependiendo de las fases de la política pública pues mientras en los procesos de implementación de una política”⁸*, la competencia para ofrecer servicios de calidad puede ser central para juzgar a las organizaciones involucradas, en el establecimiento de la agenda y en la formulación de la política, el énfasis puede ser mayor en la legitimidad moral y en la política.

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

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

⁸ -EL UNIVERSAL, *Los diez momentos destacados de Iluminemos México*, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/534476.html>, 11-05-2012: 19:00.

provisión de los servicios públicos. Aquí las Organizaciones civiles critican la información oficial y generan información relevante y complementaria a la oficial a través de investigaciones o través de observatorios ciudadanos.

- Consulta. Un motivo de acción de las Organizaciones civiles es reivindicar el derecho de los ciudadanos a ser consultados en las políticas y programas que conciernen a toda la comunidad o a sectores específicos. Este es el momento de la deliberación de los ciudadanos que influyen en la identificación de los problemas públicos, en la formación y validación de las prioridades de la agenda de los gobiernos, en la elaboración y decisión de las políticas, en la percepción y valoración de los servicios públicos y en la definición de sus atributos y estándares. En este campo la forma institucional más alta son llamados consejos consultivos.
- Asociación. Una forma de participación para solucionar varios de los diferentes problemas públicos es la asociación de las Organizaciones civiles con el gobierno de diversas formas, puede ser sumando recursos o creando sinergias pero siempre con la meta de que los servicios brindados para resolver determinados problemas sean más oportunos, eficaces y de mayor calidad. Las acciones que buscan ser atendidas por las Organizaciones civiles son inaccesibles o muy costosas para los instrumentos que utiliza gobierno.
- Delegación/facultación. En esta forma de intervención de las Organizaciones civiles tienen lugar cuando éstas son facultadas por el gobierno para atender determinados problemas públicos, reservándose este último la selección de las organizaciones, el seguimiento de sus acciones y la evaluación de los resultados. Ceder los derechos de atención se realiza a través de la contratación de la organización de manera institucionalizada.

- Control. Esta forma de participación de las Organizaciones civiles consiste en el escrutinio de la acción gubernamental mediante ejercicios de control de legalidad de los recursos públicos así como de las políticas y servicios públicos, con frecuencia ésta se extiende a las dependencias o instancias que ejecutan dichos servicios en diferentes áreas como puede ser la operación, los procesos de selección o normatividad. La participación en este rubro supone un mayor grado de institucionalidad de la organización pues los procesos de evaluación requieren personal capacitado en el conocimiento de auditoría organizativa, en indicadores tanto de productos como de servicios.
- Aprendizaje. En esta etapa las Organizaciones civiles participan a manera de retroalimentar las experiencias vividas en la relación con el gobierno y entre otros actores sociales. El objeto es detectar y corregir errores informativos, conceptuales y operativos, ajustar expectativas, reformar formatos de organización y operación, y sobre todo, ubicarse mejor en el mundo sin renunciar a las causas por las que se cree.

Además de que la participación de las Organizaciones civiles ha sido ubicada en estas etapas, también existe una participación en el ciclo de las políticas públicas. Se ha hecho hincapié en el conocimiento de del proceso de las políticas públicas determinando pasos específicos para la solución de problemas públicos. Estos pasos son operaciones analíticas interdependientes y que deben de ser atendidas para la creación de dichas políticas.

Estas etapas son:

- Formación de la agenda de gobierno. El problema es considerado público, es aceptado como tal y se consideran como situaciones

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

- Definición del problema. Consiste en destacar los componentes o atributos, sus efectos y sus causas. Esta es la etapa que debe ser explicada la problemática de manera sucinta pues determinará la política a implantar. La definición del problema es dominada por actores especialistas en el tema ubicados dentro y fuera del gobierno.
- Construcción de opiniones. Esta etapa se encuentra condicionada por la definición aceptada del problema y en gran parte, por los valores de la cultura política y administrativa vigentes en la sociedad y en el gobierno en turno. La construcción de las opiniones se ve influida por las culturas administrativa presente en el gobierno, es decir, la cultura eficiencia, de legalidad, flexibilidad, política. Normalmente la construcción de opiniones se incorpora tomando en cuenta los criterios de legalidad, eficiencia, económica, viabilidad administrativa y factibilidad política.
- Implementación de la política. Posterior a la elección tomada frente a las opciones se realiza la implementación la cual es entendida como el proceso mediante el cual se lleva a efecto el objetivo de la política, es decir, la situación social deseada o preferida que se considera resuelve aceptablemente el problema o por lo menos frena los efectos más nocivos de la situación social considerada problema. A últimas fechas se ha reconocido la importancia de la participación ciudadana y

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

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

CAPÍTULO III

LAS ORGANIZACIONES CIVILES Y LA SEGURIDAD PÚBLICA

En este capítulo se examinan, en primer lugar, los mecanismos institucionales de participación para las Organizaciones civiles en las decisiones de gobierno, para llevar a cabo dicha meta, se revisaron las principales leyes y normas que establecen las bases de la seguridad pública en México y que establecen organismos de deliberación. En segundo lugar se describirá el desarrollo de las organizaciones que han participado del tema de la seguridad pública a través de una categorización hasta llegar a las que se especializan en el tema.

Al final, se analizan las acciones de las organizaciones propuestas para identificar su papel dentro del ciclo de las políticas creadas por el gobierno a partir de las manifestaciones sociales de 2004, *“se tomará en cuenta cuál es su objetivo, programas, logros y documentos que permitan caracterizar sus actividades en torno al problema de la seguridad pública y determinar su impacto en las políticas creadas por el gobierno”⁹*.

3.1 Marco normativo de la participación ciudadana en materia de seguridad pública

Una de las preguntas que guían la investigación surgió a partir de la duda sobre cuáles son los mecanismos establecidos en las normas mexicanas para la participación de la sociedad civil en materia de seguridad pública. La importancia de conocer el marco normativo para la participación ciudadana, permitirá contrastar las acciones de las Organizaciones civiles y determinar si están sometidas a los lineamientos de las instituciones o se encuentran fuera de ellos, es decir, si sus acciones son realizadas dentro de la legalidad o no.

⁹ -ÁLVAREZ, Alejandro, *El estado de la seguridad en América Latina*, Revista mexicana de justicia, México, D.F., Año 4, No.12, 2008, pag.2.

En México las obligaciones del Estado y de las entidades en relación a la aplicación de medidas coercitivas y de prevención sobre seguridad pública se establecieron, a partir de la reforma de 1994, en la Constitución. Anterior a ésta, se hacía responsable de la persecución de los delitos al ministerio público y a la policía judicial. Posteriormente, la seguridad de los ciudadanos se estableció como una función del Estado y una responsabilidad compartida por los tres niveles de gobierno. La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley en las respectivas competencias que esta Constitución señala.

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

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

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

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

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

En esta ley se determina la participación ciudadana de la comunidad e instituciones académicas en coadyuvancia de los procesos de evaluación de

las políticas de prevención del delito, así como de las Instituciones de Seguridad Pública, a través de dos mecanismos, el Consejo Nacional de Seguridad Pública y el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana.

El CNSP es el primer mecanismo y tiene entre sus principales actividades ser una instancia superior de coordinación y definición de políticas públicas. La intervención de las personas, instituciones o representantes de la sociedad civil será mediante invitación del consejo con carácter honorífico y con el fin de exponer conocimientos y experiencias para el cumplimiento de los objetivos de la seguridad pública.

El segundo mecanismo se formaliza a través del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, *“éste tiene entre sus lineamientos proponer al CNSP lineamientos de prevención social del delito a través del diseño transversal de políticas de prevención”¹⁰*, cuyas acciones tendrán el carácter de permanentes y estratégicas.

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

Por otra parte el Programa Nacional de Seguridad Pública 2008-2012, (PNSP), es uno de los resultados del ANSJL y establece objetivos, estrategias y líneas de acción que deberá seguir el Estado para el combate a la delincuencia. Entre éstos se da prioridad a la participación de la sociedad en

¹⁰ -GARCÍA Ramírez, Sergio, *Justicia y seguridad, Revista de la facultad de derecho de México*, México, D.F., Año 3, No.189, 2010, pag.1.

la prevención del delito, la evaluación de los acciones implementadas y la comunicación con las instancias encargadas de la seguridad pública.

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

Cabe mencionar que todos los programas y políticas creados por el gobierno federal deben alienarse al Plana nacional de desarrollo y en específico al eje denominado Estado de derecho y seguridad. En él se establece que deberán crearse canales para la participación ciudadana propiciando la formación de nuevos lazos de colaboración entre autoridades y sociedad civil en aras del diseño, planeación y supervisión de políticas integrales y medidas concretas en materia de seguridad y justicia.

Lo anterior muestra la existencia de normatividad que establece mecanismos para tomar en cuenta la opinión del sector social, en las instancias para deliberar o tomar decisiones en programas o políticas, este es el caso de la creación de observatorios ciudadanos para la vigilancia de las acciones del Estado entorno a la seguridad pública.

Estos mecanismos de participación ciudadana incorporados al funcionamiento de la administración pública, reflejan la necesidad de consensuar con el exterior para favorecer la eficiencia y la eficacia de las políticas. Además la participación de los ciudadanos, ya sea de manera

individual o colectiva, en alguna de las etapas de las políticas públicas puede incidir en una mejor coordinación y reciprocidad para la resolución de los asuntos públicos.

3.2 La participación de las Organizaciones civiles en la seguridad pública

Para contrastar las acciones de las Organizaciones civiles con el marco normativo, antes se realizará una periodización para establecer cómo las asociaciones han ido abordando el tema de la seguridad pública hasta llegar a ser parte de un tema específico de atención prioritario. Posteriormente se presentarán los estudios de caso del objeto de estudio mediante un análisis de sus objetivos y sus acciones frente a las políticas de seguridad ciudadana. El tema de la seguridad pública era un ámbito en el que no muchas organizaciones habían puesto su atención, en cuanto al combate de la delincuencia sólo podían intervenir instituciones coercitivas del Estado como son la policía o el ejército. Su ingreso a la atención del combate y prevención del fenómeno delictivo comenzó a partir de la cuarta generación de las organizaciones. Dicha etapa corresponde a la década de los ochenta y se caracterizaba por el tipo de actividades que realizaban las Organizaciones civiles, éstas se encontraban encaminadas a la incidencia en los ámbitos económico, político y social, fomentando la participación ciudadana para el desarrollo sustentable y la consolidación de los derechos humanos.

Las Organizaciones civiles en dicha generación buscaban el desarrollo de relaciones equilibradas entre distintos actores e instituciones solicitando cambios estructurales en las leyes, esto trajo consigo la conformación de redes de organizaciones políticas, privadas, religiosas y otras Organizaciones civiles, aumentando su complejidad y capacidad de influencia e incidencia, dadas las afinidades de intereses y objetivos.

Así mismo la complementaridad de recursos les dio oportunidad de alcanzar sus metas e impactar en el espacio público, pues, por lo regular, se integraban en localidades marginadas formando alianzas con gobiernos estatales o municipales y otros actores.

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

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

El segundo momento de la participación de las Organizaciones civiles en la seguridad pública se presenta durante los noventa, el tema se va posicionando de las organizaciones que luchan por otros objetivos pero que, por su alta capacidad organizativa, lograron institucionalizar algún programa o actividad en torno a la seguridad de los ciudadanos. Algunas de las que realizaron esta adecuación de sus actividades tocaban temas como el mejoramiento urbano, la convivencia vecinal y el desarrollo democrático.

En el caso del movimiento pro-vecino, su visión de ser un mecanismo eficaz y eficiente de organización, participación y representación vecinal,, apoyo y complemento de las autoridades y como tal participar en la toma de decisiones y en los esfuerzos para mejorar la calidad de vida de los vecinos. Les permitió realizar actividades en torno al medio ambiente, el desarrollo comunitario y la seguridad. Además crearon redes con otras Organizaciones civiles para intervenir en el espacio público como fue la organización de la marcha denominada iluminemos México en 2008.

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

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

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

3.3 Análisis sobre las Organizaciones civiles que atienden el problema de la seguridad pública

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

En el país existen algunas instancias que cuentan con base de datos de Organizaciones civiles y que han tratado de clasificar a las organizaciones por temas o actividades realizadas.

Para hacer una selección de las Organizaciones civiles que atienden el tema de la seguridad pública, se revisaron las bases de datos antes mencionadas sin obtener un resultado satisfactorio. La consulta fue a través del nombre o palabra clave para poder establecer organizaciones que en su acrónimo diera cuenta de la atención del tema. Sin embargo, las opciones se redujeron a tomar a las organizaciones que se encontraban presentes en los medios de comunicación en el período comprendido entre 2000-2009.

El tema de la seguridad pública fue abierto a la esfera pública a través de las manifestaciones organizadas por algunas Organizaciones civiles y a las que se han unido otros sectores sociales. Con esto, *“las organizaciones se han colocado en la opinión pública, además de especializar sus actividades*

*alrededor del tema invitando al debate con instancias de gobierno*¹¹. Prueba de ello son México unido contra la delincuencia, el Sistema de observación para la seguridad ciudadana y el Instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad.

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

- México contra la delincuencia. La Organización denominada México contra la delincuencia, A.C., nace en 1997 tras la convocatoria de la Sra. Josefina Ricaño, después de ser víctima del crimen organizado. El objetivo de la convocatoria para conformar la Organización civil era buscar la forma de organizar esfuerzos para no permanecer pasivos ante la creciente inseguridad del país, su misión es unir a la sociedad y ser un vínculo de ésta con las autoridades para sumar esfuerzos a favor de la seguridad, legalidad y la justicia. Es una organización que busca que la sociedad pueda vivir con seguridad y tranquilidad en un marco donde prevalezca el estado de derecho apostando al compromiso de los ciudadanos para exigir a las autoridades el

¹¹ -HERRERA Pérez, Agustín, *La prevención de los delitos: elementos fundamentales en la seguridad pública*, *Revista de administración pública*, México, D.F., Año,2, No.106, 2008, pag.3.

cumplimiento de la ley. Asimismo se busca que autoridades e instituciones sean profesionales, honestas y efectivas en torno a la seguridad ciudadana y a la aplicación de la justicia.

Sus objetivos para la realización de sus actividades se encaminan en cinco direcciones:

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

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

Las peticiones que han hecho los ciudadanos a través de ésta Organización civil son sistematizadas a través de una propuesta integral en la que se exige que las acciones que ellos demandan, sean adoptadas por los gobiernos de los estados y deriven en estrategias específicas de combate a la corrupción y la impunidad. Además se solicita que éstas sean evaluadas a través de indicadores de resultados en tiempos establecidos. Las demandas son presentadas con sus respectivas soluciones.

Un logro de esta organización fue la firma de los estatutos del Observatorio ciudadano de la justicia, creado mediante la sinergia de organismos como la

Cámara nacional de la industria de la transformación, Rotario de México, la Asociación industrial y empresarial de Tlalnepantla, Movimiento pro-vecino, Iluminemos México y Tendiendo puentes, entre otros.

- Sistema de observación para la seguridad ciudadana

Ésta organización fue creada en noviembre de 2008 poco después de la marcha contra la inseguridad organizada por otras organizaciones. El fundador es el empresario Alejandro Martí quién tras el secuestro y asesinato de su hijo convocó a un grupo de organizaciones y de ciudadanos para promover un sistema sólido de justicia y legalidad libre de corrupción e impunidad.

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

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

La solución para mejorar la situación de la seguridad del país, tiene tres componentes: sumar, saber observar y saber exigir. El primer componente,

sumar, es conjuntar el esfuerzo de millones de ciudadanos para respetar la ley y fomentar la cultura de legalidad, es decir, unir a los ciudadanos para exigir resultados a las autoridades.

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

Al ser la misión de SOS promover la participación de comprometida y activa de los ciudadanos e instituciones en la construcción y transformación de un México seguro, las iniciativas ciudadanas que han apoyado, permitieron visitar algunas entidades con el fin de preparar los observatorios ciudadanos municipales para medir el desempeño de las autoridades locales con la reducción de los índices delictivos. Asimismo diseñaron el Plan ciudadano SOS que orienta la labor y cumplimiento de los objetivos de los observatorios en los municipios.

Instituto ciudadano de estudios sobre la inseguridad, A.C.

Un Organización civil que ha dedicado sus actividades a la generación de información estadística sobre la delincuencia en México es ésta organización. Fundada en 2001, la organización realiza estudios sobre el problema de la inseguridad para generar indicadores de victimización, percepción social sobre la inseguridad y propuestas en política criminológica. La misión del ICESI es contribuir a un México más seguro a través de la información que sus sentidos puedan aportar y de las propuestas que deriven para combatir la inseguridad. La creación de la organización se realizó conjuntando los intereses de cinco instituciones del país, UAM, el ITESM, el Consejo coordinador empresarial, a fundación éste país y la confederación patronal la República Mexicana.

El objetivo general del ICESI es contribuir en el diseño de políticas públicas de seguridad, aportando estudios en la materia.

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

Una investigación que cobró importancia fue la construcción del Índice Nacional de Inseguridad como un elemento para establecer la línea de base para el monitoreo, seguimiento, evaluación de programas y acciones de gobierno encaminadas a reducir los niveles de inseguridad. Fue basado en delitos del fuero común y discute algunos modelos de interpretación que podrían servir para la toma de decisiones en la solución a través de políticas públicas. Se creó para ello un termómetro del Delito el cuál es un indicador de la situación de inseguridad en cada entidad del país.

CONCLUSIONES

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

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

La participación activa de las organizaciones se da en el último período analizado a partir de los hechos delictivos que afectaron a sus iniciadores, tanto MUDC y SOS nacieron a partir de la iniciativa de los familiares de víctimas del delito. Empresarios y personalidades políticas del país afectados por el denominado crimen organizado, encaminaron a otros ciudadanos e instauraron Organizaciones civiles para presionar a los tomadores de

decisiones en la búsqueda de cambio y creación de leyes que permitieran la disminución del problema y, para efectos de largo plazo, terminaron con los delitos, específicamente el secuestro.

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

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

Las Organizaciones civiles por medio de las manifestaciones desarrolladas tanto en 2004 y 2008, han servido como puntos de presión para que los actores políticos coloquen el tema de la inseguridad en la agenda de gobierno y con la creación de la red iluminemos México, reactivaron los consejos de seguridad pública que no habían sesionado desde 2002, siendo que deberían hacerlo cada seis meses, además se abrió un espacio para los observadores de las organizaciones en otras sesiones.

A través de la marcha, las Organizaciones civiles legitimaron la pertinencia del problema en el debate público, es decir, la seguridad pública se colocó en la opinión de la sociedad representada por los ciudadanos, organizaciones sociales, partidos políticos y empresas. Estos hechos se dan cuenta de una etapa de participación ciudadana denominada información, en la que se

establecieron una crítica abierta a los datos oficiales legitimándose la afectación de la cual fueron objeto por parte de los grupos delincuenciales. La participación de las Organizaciones civiles en las políticas públicas, es importante mencionarlo, no podría llevarse a cabo si no tuvieran un interlocutor político que de atención a sus demandas, que reciba sus peticiones, que firme acuerdos o que las convoque a participar de manera conjunta. Las organizaciones por sí mismas no pueden crear políticas públicas ya que los únicos responsables y encargados para esa tarea son los legisladores y el presidente. Sin embargo, los mecanismos de participación para las organizaciones asentados en cada una de las leyes, acuerdos o políticas creadas hasta el momento no mencionan una forma concreta en la que se pueda procesar su intervención.

BIBLIOGRAFÍA

TEXTO

-ÁLVAREZ Enríquez, Lucía, *La sociedad civil ante la transición democrática*, México, D.F, Edt. Plaza y Valdés, 2004.

-ANDRADE Eduardo, *Instrumentos jurídicos contra el crimen organizado*, México, D.F., Edt. Centro de investigaciones jurídicas, 2007.

-BOBBIO Norberto, *Estado, gobierno y sociedad, por una teoría general de la política*, México D.F., Edt. Fondo de cultura económica, 2000.

-ESQUIVEL Solís, Edgar, *Sociedad civil y poder político en México*, México, D.F, Edt. Humanidades-TEC, 2003.

-REVILLA Blanco, Marisa, *Las ONG y la política*, Madrid, España, Edt. Istmo, 2002.

PERIODICOS ELECTRONICOS

-LA JORNADA, *Acuerdan los senadores apretar el paso para aprobar la ley antisequestro*, <http://www.lajornada.unam.mx/2010/04/27/index.php?section=politica&article=005n2pol>,

-EL UNIVERSAL, *Los diez momentos destacados de Iluminemos México*, <http://www.eluniversal.com.mx/notas/534476.html>,

REVISTAS JURÍDICAS

-ÁLVAREZ, Alejandro, *El estado de la seguridad en América Latina*, Revista mexicana de justicia, México, D.F., Año 4, No.12, 2008, pag.2.

-GARCÍA Ramírez, Sergio, *Justicia y seguridad*, Revista de la facultad de derecho de México, México, D.F., Año 3, No.189, 2010, pag.1.

-HERRERA Pérez, Agustín, *La prevención de los delitos: elementos fundamentales en la seguridad pública*, Revista de administración pública, México, D.F., Año,2, No.106, 2008, pag.3.

PAGINAS GUBERNAMENTALES.

-PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, *Sesiona comisión de seguimiento de los 10 puntos para el combate a la delincuencia*, <http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/comunicados/?contenidos=8610>,