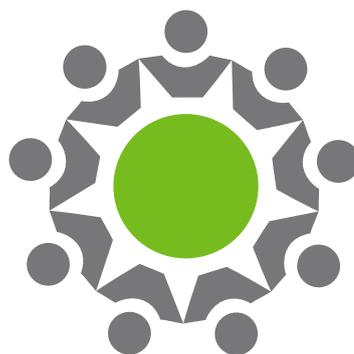


Serie
relación
gobierno-sociedad

Prevención Social de la Violencia

Sistematización y Guía del modelo de Mesas de Seguridad y Justicia



MESAS DE SEGURIDAD
Y JUSTICIA

Serie
relación
gobierno-sociedad

Prevención Social de la Violencia

Sistematización y Guía del modelo de Mesas de Seguridad y Justicia



SEGOB
SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN



PROGRAMA PARA LA
CONVIVENCIA CIUDADANA



Esta publicación es posible gracias al generoso apoyo del pueblo estadounidense mediante la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de esta publicación es responsabilidad única de sus autores y no refleja de ninguna manera las opiniones de USAID, del Gobierno de los Estados Unidos de América y del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.

“Sistematización y Guía del modelo de Mesas de Seguridad y Justicia”

Impreso y hecho en México, 2015

Derechos reservados

www.pcc.org.mx

Contenido

Presentación	7
Introducción	9
1. Marco conceptual y metodológico	13
1.1 La cuestión de la complejidad	14
1.2 Capital social	15
1.3 Visiones compartidas	16
1.4 Seguridad ciudadana	16
2. Sistematización de las Mesas de Seguridad y Justicia	19
2.1 Estructura de la Mesa de Seguridad y Justicia	22
2.2 Las reglas y principios	23
2.3 El papel de México sos	24
2.4 El contexto de la intervención de las MSJ	25
2.5 Principales actores intervinientes	26
2.5.1 La participación de los funcionarios	28
2.6 La relevancia del entorno	29
2.7 El modelo de intervención	31
2.7.1 La selección de los miembros de la MSJ	31
2.7.2 Otros actores de las MSJ	33
2.7.3 Infraestructura y recursos materiales	34
2.7.4 La agenda y las minutas	35
2.7.5 Las reuniones plenarias	36
2.7.6 Los comités	39
2.8 Los resultados de las Mesas de Seguridad y Justicia	41
2.8.1 Acciones y resultados directos	42
2.8.2 Construcción de una visión común	43
2.8.3 Coordinación entre autoridades	46
2.8.4 Evaluación	47
2.9 México sos en la formación de las MSJ y la Red Nacional de Mesas de Seguridad y Justicia	48

Contenido

2.10 La replicabilidad de las Mesas de Seguridad y Justicia	50
2.10.1 Factores internos y externos que inciden en la replicabilidad de las MSJ	51
3. Guía para la implementación del modelo Mesa de Seguridad y Justicia	55
3.1 Qué es una Mesa de Seguridad y Justicia	58
3.1.1 Definición y objetivo de una MSJ	58
3.1.2 Características de una MSJ	59
3.1.3 Requisitos para formar una MSJ	59
3.1.4 Marco jurídico	59
3.1.5 El marco territorial de las MSJ	60
3.2 Los integrantes de una Mesa de Seguridad y Justicia	60
3.2.1 Miembros ciudadanos sin cargo público	60
3.2.2 Funcionarios públicos (ciudadanos CON cargo público)	60
3.2.3 Secretario técnico	61
3.3 Proceso de integración de una MSJ	62
3.3.1 Paso 1: conformación del grupo inicial de líderes ciudadanos	62
3.3.2 Paso 2: generación de reunión(es) de acercamiento y sensibilización con la autoridad	64
3.3.3 Paso 3: proceso de integración de ciudadanos	64
3.3.4 Paso 4: aprendizaje de otras MSJ en funciones	65
3.3.5 Paso 5: conformación de grupo de ciudadanos fundadores	65
3.3.6 Paso 6: definición de la coordinación, Comité ejecutivo, Código de ética y Reglamento	66
3.3.7 Paso 7: taller o reunión previa de preparación para la instalación	69
3.3.8 Paso 8: instalación de la MSJ	69
3.3.9 Paso 9: definición de la agenda	70
3.3.10 Paso 10: primera reunión plenaria de la MSJ	70

Contenido

3.3.11 Paso 11: creación de los comités	71
3.3.12 Paso 12: diagnóstico	72
3.3.13 Paso 13: establecimiento de metas	73
3.4 La operación de la Mesa de Seguridad y Justicia	73
3.4.1 Ingreso de los ciudadanos a la MSJ	73
3.4.2 Salida de un miembro ciudadano de la MSJ	75
3.4.3 La reunión ciudadana	76
3.4.4 La reunión plenaria	76
3.4.5 Protocolos de divulgación a medios de comunicación	77
4. Conclusiones	79
Anexo 1. Resultados de la encuesta a coordinadores de las MSJ	85
1.1 La problemática local y la agenda de las MSJ	85
1.2 Características generales de las MSJ	87
1.3 El desarrollo de las Mesas de Seguridad y Justicia	88
1.4 La motivación y trayectoria de los coordinadores	89
Anexo 2. La experiencia de la Mesa de Seguridad y Justicia de Ciudad Juárez	93
2.1 Contexto de crisis de seguridad en Ciudad Juárez	93
2.1.1 Homicidio	94
2.1.2 Secuestro	95
2.1.3 Extorsión	96
2.1.4 Impunidad	97
2.1.5 Juárez 2010-2012: ¿Estado fallido?	97
2.2 El proceso de formación de la Mesa de Seguridad y Justicia	97
2.2.1 Antecedentes de la Mesa de Seguridad y Justicia	97
2.2.2 Hechos detonadores	98
2.2.3 El costo de oportunidad como catalizador	99
2.2.4 Todos Somos Juárez	100
2.2.5 Los liderazgos de la Mesa de Seguridad	100

Contenido

2.3 Misión y visión de la MSJC	100
2.4 La Mesa de Seguridad y Justicia de Ciudad Juárez	101
2.4.1 Qué es la Mesa de Seguridad y Justicia	101
2.4.2 Roles de ciudadanos	101
2.4.3 Roles de autoridades	102
2.4.4 Roles compartidos entre ciudadanos y funcionarios públicos	102
2.4.5 Qué no es	102
2.4.6 La MSJ y los medios de comunicación	102
2.5 Los principios de la Mesa de Seguridad y Justicia de Ciudad Juárez	103
2.5.1 Representación individual y proceso de membresía	103
2.5.2 Fuentes de financiamiento	103
2.5.3 Representación social	103
2.5.4 Marco legal	104
2.5.5 Confidencialidad	104
2.5.6 Construcción de largo plazo	104
2.5.7 Orientación a resultados	104
2.5.8 Información y confianza	104
2.5.9 Código de ética y Reglamento	104
2.5.10 Comités de la MSJ	105
2.6 Logros y retos de la Mesa de Seguridad y Justicia de Ciudad Juárez	106
2.6.1 Sustentabilidad y permanencia ante cambios políticos	106
2.6.2 Permanencia de liderazgos ciudadanos	106
2.6.3 Relación entre autoridades y ciudadanos	107
2.6.4 Los logros	107
2.6.5 ¿Un nuevo modelo de gobernanza interactiva?	107
Referencias bibliográficas	109

La *Sistematización y Guía del modelo de Mesas de Seguridad y Justicia* es resultado del trabajo de más de 15 Mesas de Seguridad y Justicia (MSJ), distribuidas en 17 entidades de la República Mexicana, en las que ciudadanos, con y sin cargo público, colaboran para mejorar las condiciones de seguridad de sus ciudades.

El Programa para la Convivencia Ciudadana (PCC) de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), en colaboración con la Fundación México SOS, desarrolló esta guía con el objetivo de sistematizar los procedimientos de réplica realizados hasta el momento y facilitar el proceso que esta organización de la sociedad civil mexicana ha seguido para su difusión y multiplicación.

Las MSJ son un punto de encuentro entre ciudadanos y autoridades para diseñar una agenda común de seguridad y justicia y trabajar sobre ella de forma sistemática. Su efectividad descansa en la generación de confianza entre ciudadanos y autoridades, en la corresponsabilidad que se genera entre ambos y en su eficacia, mostrada en los resultados concretos que ofrecen a problemáticas específicas de seguridad y justicia locales.

El éxito de su replicación ha dado origen a la Red Nacional de Mesas de Seguridad y Justicia, conformada por cada una de las MSJ, para su potenciación y fortalecimiento a nivel local y nacional.

La presente guía forma parte de un grupo de publicaciones generadas en el PCC en coordinación con la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) para promover modelos, guías, manuales y sistematizaciones focalizadas en prevención social de la violencia y la delincuencia para tomadores de decisiones e implementadores de políticas públicas en la materia.

Se busca que esta guía sea una experiencia que facilite la réplica y puesta en marcha de MSJ como experiencia de coproducción de seguridad y justicia en México y en toda la región latinoamericana.

La sistematización y la guía fueron elaboradas por los consultores Christian Muñoz y José Enríquez, con la supervisión de Guillermo Vázquez del Mercado, Director de Operación Técnica del PCC, y en estrecha colaboración con Leticia Aguiar, Directora de Comunicación y Planeación Estratégica de México sos.

Esperamos que este guía sea de utilidad para replicar las MSJ y facilitar su implementación por ciudadanos interesados en mejorar las condiciones de seguridad de su entorno en estrecha colaboración con las autoridades.

Antonio Iskandar
**Director del Programa
para la Convivencia Ciudadana**

Orlando Camacho
**Director General
de la Fundación México sos**

Las Mesas de Seguridad y Justicia (MSJ) forman parte del movimiento cívico generado por la crisis de seguridad, los elevados índices de violencia e inseguridad y las deficiencias institucionales en materia de prevención y procuración de justicia. El modelo, que tiene su origen en la experiencia de la Mesa de Seguridad y Justicia creada en Ciudad Juárez en 2010 para responder a los graves acontecimientos en esa ciudad (ver Anexo 2), ha aportado significativas innovaciones al movimiento ciudadano a favor de un mejoramiento de las condiciones de seguridad del país y del acceso a la justicia en colaboración con las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

La exposición nacional del modelo y su consiguiente réplica en diferentes entidades de la República Mexicana fue vislumbrada y ejecutada por la Fundación México sos. A partir de esta multiplicación de MSJ en el territorio mexicano, se creó la Red Nacional de Mesas de Seguridad y Justicia que conforman, hasta la edición del presente documento, más de 9 entidades federativas y 17 municipios y/o regiones donde ciudadanos líderes y autoridades tomadoras de decisiones se reúnen periódicamente para la eficaz resolución de los problemas locales. Asimismo, anualmente, se realiza un Encuentro Nacional de MSJ con la intención de fortalecer esta Red a través de los proyectos que de manera singular lleva a cabo cada MSJ y los que se emprenden a través de la Red Nacional.

La más reciente Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (INEGI, 2015) muestra que la crisis de seguridad que comenzó la década pasada aún persiste. El número de hogares con al menos una víctima en 2014 se mantiene en los mismos niveles que años anteriores. En 2014 un tercio de los hogares tuvieron alguna víctimas de delito (33.2%). Según la encuesta, los 33.7 millones de delitos ocurridos en 2014 afectaron a 22.8 millones de personas. Esto arroja una prevalencia de 28,200 víctimas por 100 mil habitantes, un nivel apenas menor al de 2013. Además, los delitos más frecuentes fueron robo y/o asalto en vía pública o transporte público (28.6%), extorsión (23.6%) y robo total o parcial de vehículo (11.7%). Asimismo, ocurrieron poco más de 102 mil secuestros con una prevalencia de 83 secuestros por cada 100 mil personas.¹

¹ La evolución de la tasa de homicidio aporta otro ángulo a la perspectiva. El INEGI, con base en las estadísticas vitales, estima que la tasa de homicidio aumentó tres veces entre 2007 y 2011 (de ocho a 24 homicidios por 100 mil habitantes) y luego se redujo a 16 homicidios en 2014 [INEGI (2015). *Boletín de prensa N° 276/15*. 20 de julio].

La magnitud del fenómeno tiene un impacto severo en la economía. Se estima que el costo promedio por persona provocado por los delitos fue de 5.8 mil pesos. Además es muy significativo el hecho de que en estados de menor desarrollo económico, como Guerrero y Michoacán, las afectaciones económicas promedio sean superiores a 7 mil pesos.² En total, se estima que los delitos captados por la encuesta tuvieron un costo total equivalente a 1.3 por ciento del PIB.

Asimismo, la medición estima que sólo se denunciaron 10.7% de los delitos y que la “cifra negra”, o sea, los delitos no denunciados y sin averiguación previa, es del orden de 92.8 por ciento. Un tercio de la población considera que la denuncia es un trámite que genera pérdida de tiempo (32.2%) y un sexto no hizo la denuncia por desconfianza en la autoridad (16.8%).

El cuadro que presenta la ENVIPE 2015 describe dos tendencias altamente preocupantes: la persistencia de altos niveles de incidencia delictiva y una gran desconfianza en las autoridades. La relevancia de las MSJ apunta a resolver este dilema: crear un espacio de articulación entre ciudadanos y funcionarios públicos con el fin solucionar los problemas de seguridad y justicia. Las MSJ, sin entrar en detalles, se han distinguido por tres importantes aportaciones:

- En primer lugar, la MSJ facilita el diálogo y la cooperación entre ciudadanos y el Estado mediante funcionarios de alto nivel, responsables de las áreas de seguridad y justicia o, como se estila en las MSJ, entre ciudadanos *con* y *sin* cargo público. Un giro semántico que subraya un aspecto fundamental del funcionamiento de las MSJ son: la igualdad de condiciones entre los participantes, lo que facilita el intercambio y la puesta en marcha de estrategias conjuntas.
- En segundo lugar, la MSJ tiene una clara orientación hacia lo local. Se trata de una instancia de toma de decisiones sobre temas de seguridad y justicia que, para tener incidencia, debe mantenerse cerca de los territorios donde ocurren estos problemas, como las ciudades o municipios. A ello obedece el criterio de selección de los miembros: líderes sociales reconocidos, con buena reputación, enraizados y comprometidos con la comunidad, provenientes de los sectores académico, social y empresarial.
- En tercer lugar, las MSJ orientan su actuación únicamente a la solución de los problemas de (in)seguridad y de justicia. Todos los aspectos de la organización de la MSJ están alineados a esta misión. Esta definición no sólo marca un objetivo, sino que también le imprime una identidad y estilo de trabajo a la organización. El carácter eminentemente práctico de la MSJ facilita y ordena la comunicación entre los actores y, por lo tanto, puede considerarse como un factor facilitador de su continuidad. El proceso de creación de las MSJ en el país se caracteriza por ser uno complejo, lleno de altas y bajas, pero que ha venido abriendo un espacio de concertación

² La encuesta no mide la magnitud e impacto de delitos con una enorme incidencia socio-económica como delincuencia organizada y narcotráfico.

efectivo para lograr soluciones concretas a temas específicos de seguridad. La gestión de tensiones naturales entre los diferentes actores que forman parte de las MSJ ha sido una constante y la aplicación de estrategias de manejo de esas dinámicas ha sido la clave para el éxito o el fracaso de los intentos realizados hasta la fecha en México. En resumen, desde la experiencia exitosa de la MSJ de Ciudad Juárez, se han generado 15 adicionales en diferentes lugares del país, cada caso explicado por dinámicas locales particulares que han venido generando un gran aprendizaje que este documento busca sistematizar y sintetizar para estandarizar aspectos clave que contribuirán a la réplica de este exitoso modelo en el país.

El presente documento contiene una Sistematización de la práctica Mesas de Seguridad y Justicia, una Guía para la implementación del modelo de MSJ y la documentación de la experiencia de la MSJ de Ciudad Juárez para representar un caso exitoso que sirva de ejemplo a quienes estén interesados en promoverlo.

Está organizado en tres capítulos. El primero presenta el marco conceptual y metodológico que sirvió de sustento al análisis del modelo de las MSJ. El fenómeno de éstas se analiza desde la perspectiva de las redes de gobernanza. En esta línea, las MSJ conforman una red de gobernanza público-social-cívica integrada por ciudadanos y funcionarios de alto nivel de distintos niveles de gobierno de las áreas de seguridad y justicia. Esta red de gobernanza tiene como principal objetivo la reducción de la incidencia delictiva.

En el segundo capítulo se presentan los resultados del estudio de sistematización que tiene como objetivo ahondar en el conocimiento de esta experiencia de participación ciudadana en los temas de seguridad y justicia. Entre otros temas, el estudio analizó las condiciones que posibilitaron el desarrollo de este modelo, la influencia de los factores internos y externos, el desafío de las formas de organización y el impacto de las acciones auspiciadas desde las Mesas. El estudio propone mejorar el conocimiento de esta experiencia y contribuir a su difusión entre organizaciones civiles e instituciones gubernamentales interesadas en este tipo de modelo. Los hallazgos del estudio sumados a otros insumos constituyen la base de la guía. No tiene el propósito de medición de los impactos de la práctica, sin embargo busca abordar esta dimensión desde una perspectiva cualitativa enfocada en los procesos que llevan a los impactos.

El estudio es una investigación empírica que se apoyó en fuentes de información directas e indirectas representativas de 15 MSJ existentes en 17 entidades del país. Por un lado, se aplicó a los coordinadores de las MSJ un cuestionario con preguntas cerradas sobre distintos aspectos del funcionamiento y estructuras de las mismas. Los resultados se presentan en el Anexo 1 de este informe. Además, se aplicó un cuestionario con tres preguntas abiertas con el fin de conocer la experiencia de los coordinadores con el desarrollo de las MSJ. En total, se aplicaron 16 cuestionarios abiertos y 16 cerrados. Asimismo, se realizaron ocho entrevistas en profundidad a coordinadores de los estados de Michoacán, Tamaulipas y Veracruz, y dos entrevistas con funcionarios de la Policía Federal y de la Subsecretaría de Prevención y

Participación Ciudadana (SEGOB). Este componente del estudio también se apoyó en diversas fuentes documentales referidas al desarrollo de las MSJ y estadísticas sobre seguridad y justicia en México.

La Guía para la implementación del modelo Mesa de Seguridad y Justicia se presenta en el capítulo tres. La guía, inspirada en la experiencia de las MSJ y en los hallazgos de la sistematización, resume en una serie de pasos y reglas las principales recomendaciones para la instalación y operación inicial de la MSJ.

El documento contiene dos anexos. En el primero se presentan los resultados de la encuesta aplicada a los coordinadores de las MSJ. En el segundo se describe el proceso que condujo a la formación de la MSJ de Ciudad Juárez. Para el desarrollo de este anexo también se llevaron a cabo entrevistas con ciudadanos y funcionarios que participaron en distintas etapas del desarrollo de la MSJ en esa localidad. En cada caso se aplicó un breve cuestionario abierto que buscaba recuperar la experiencia y las percepciones de los actores acerca del proceso de desarrollo de la Mesa de Seguridad y Justicia de Ciudad Juárez. El análisis fue complementado con la consulta de fuentes secundarias (periódicos, investigaciones y documentales).

Por último, el proyecto en su conjunto se benefició enormemente con el apoyo e intercambio de ideas con el equipo de México sos y consultores y técnicos del Programa de Convivencia Ciudadana y otros expertos.

Marco conceptual y metodológico

Las Mesas de Seguridad y Justicia (MSJ) constituyen una experiencia innovadora de participación ciudadana. Con otros movimientos sociales y organizaciones, como los que reivindican los derechos humanos, las que canalizan las demandas de las víctimas o las organizaciones civiles especializadas, comparte el objetivo de buscar una reducción de los altos niveles de inseguridad, violencia e impunidad que prevalecen en el país. Sin embargo, algunas características distinguen a las MSJ de esas experiencias:

- La búsqueda de soluciones locales a problemas sociales de seguridad y justicia locales.
- La participación coordinada de ciudadanos y funcionarios gubernamentales.
- El horizonte de mediano y largo plazo de actuación.

En los últimos años se ha desarrollado una nueva perspectiva de análisis (y de práctica) de los asuntos públicos basada en las innovadoras experiencias de colaboración entre actores gubernamentales y no-gubernamentales. Los nuevos esquemas, a diferencia del modelo tradicional de gestión basado en la burocracia, incluyen distintos mecanismos de cooperación entre gobierno y organizaciones privadas y civiles.



Imagen 1. Red de gobernanza, marcos cognitivos y capital social

Con el concepto de *redes de gobernanza* nos proponemos capturar la dimensión relacional que vincula al gobierno y a los actores sociales. Para Kooiman & Bavinck (2013: 9) el fin de las redes de gobernanza es la solución de problemas sociales y la creación de nuevas oportunidades por medio de la interacción entre los actores gubernamentales, privados y sociales.

Las sociedades mejor gobernadas recurren a esquemas que combinan el esfuerzo de muchos actores. El dinamismo, diversidad y complejidad de estas sociedades hacen que el esquema tradicional de gobierno basado en cadenas de mando jerárquicas (gestión burocrática) sea insuficiente. No se trata sólo de una cuestión de debilidad de los gobiernos, sino de la complejidad que surge del hecho de que las respuestas a los problemas están distribuidas en un gran número de actores. Entonces, la solución eficiente a esos problemas de raíz colectiva pasa necesariamente por la combinación de esas capacidades. Así, las redes de gobernanza posibilitan esta articulación.

El funcionamiento apropiado de las redes de gobernanza, según Huppé & Crech (2012), depende de dos condiciones vinculadas entre sí:

- El *stock* de capital social acumulado en la red social envuelta en la solución de un problema colectivo.
- En la disposición de los actores a revisar sus marcos de referencia (valores, conocimientos aprendidos) como resultado de la comunicación e intercambio con otros actores de la red (ver imagen 1).

1.1 La cuestión de la complejidad

Los problemas de seguridad y justicia, como lo demuestra la experiencia de las MSI, son complejos. En primer lugar, porque las competencias políticas y burocráticas relevantes están distribuidas en un gran número de instituciones: entre otros, los cuerpos policiales preventivos y de investigación, las fiscalías, el sistema judicial y los reclusorios, por no mencionar las instituciones dedicadas a la prevención social. Además, los distintos niveles de gobierno tienen competencias dispares.

Las recriminaciones entre instituciones por la distribución de atribuciones y responsabilidades son reveladoras del grado de complejidad que ha adquirido el sistema. A nadie extraña expresiones como: “yo los atrapo, pero el juez los suelta”, “las averiguaciones están mal integradas”, “ellos no tienen policías profesionales”, “ese delito es federal”...

La distribución de las competencias relevantes entre un gran número de actores no agota el problema de la complejidad. Es importante considerar además las deficiencias institucionales en materia de prevención de la violencia y la delincuencia, la persecución y castigo de los delitos, especialmente las carencias materiales y de recursos humanos calificados. El debate actual en México sobre la profesionalización de las policías y la reforma del proceso penal son ilustrativas del tipo de desafío que se enfrentan en este campo.

La complejidad de problema de seguridad y justicia para las MSJ, por lo tanto, tiene dos facetas: los problemas de coordinación entre las instituciones públicas y las deficiencias materiales, técnicas y humanas de las mismas. La aportación más significativa de las MSJ es haber ofrecido un espacio de confianza para el tratamiento público de ambas cuestiones.

1.2 Capital social

El papel del *capital social* es determinante para el desarrollo de las redes de gobernanza. La noción de capital social designa muchas y muy diferentes realidades. En términos generales se entiende por *capital social* el conjunto de relaciones sociales que los individuos sostienen. Para el actor esos vínculos son un medio que posibilita el acceso a recursos como empleos, información o soporte emocional. Pero, además del número y diversidad de vínculos, también es importante la calidad de esos vínculos. Siguiendo a Ostrom, Ahn y Olivares (2003) el *capital social* "se halla sobre todo en la forma de normas compartidas, saberes comunes, reglas de uso y se subraya que es un medio para solucionar problemas de acción colectiva".³

El funcionamiento óptimo de las redes de gobernanza (como las MSJ) requiere de una fuerte carga de capital social. Al principio quizá no se lo requiera en altas dosis, pero las redes de gobernanza no pueden desarrollarse plenamente sin este activo.

El capital social inicial de la red facilita los primeros contactos y crea las condiciones para que la relación se prolongue en el tiempo. Los actores interactúan en torno al problema que los convoca, se identifican los intereses que los movilizan y se revisan las visiones de cada uno en torno a la cuestión que los moviliza. En la medida que esto sucede, la confianza se profundiza, comienzan a construirse valores compartidos y, eventualmente, se desarrollará una visión común de los problemas colectivos (Huppé & Creech, 2012).

Para que esto ocurra, los actores deben estar dispuestos a cambiar sus esquemas de referencia. Si esto sucede, dos efectos se producirán. Por un lado, la red de gobernanza mejorará su desempeño porque los actores tendrán una mejor comprensión del problema y eso facilitará la selección de las intervenciones más apropiadas. Por otro lado, la construcción de una solución común aumentará la confianza del grupo y la disposición a continuar cooperando. En otras palabras, la red de gobernanza depende de la disposición de los actores a revisar sus marcos de referencia. En la medida que esto ocurra, la acumulación de capital social se intensificará.

³ Refiriéndose al gobierno, Ostrom, Ahn y Olivares concluyen: "el papel clave para las autoridades públicas consiste en proporcionar información exacta y confiable a los individuos, a la vez que se les permite diseñar sus propios arreglos institucionales para poder manejar sus problemas específicos. La autoridad externa puede también ayudar a los propietarios/ciudadanos locales al proporcionar sistemas complementarios endógenos de vigilancia y sanción" (2003: 165).

1.3 Visiones compartidas

La Mesa de Seguridad y Justicia, en tanto red de gobernanza, moviliza y conjunta las capacidades sociales e institucionales dispersas en torno al objetivo de encontrar soluciones a los problemas de inseguridad. Si el capital social requerido por la red de gobernanza no se desarrolla, entonces los actores no transitarán a la etapa de aprendizaje social que, entre otros resultados, motivará la revisión crítica de los esquemas mentales propios y, eventualmente, producirá soluciones superiores derivadas de la acción complementaria de varios actores.

El fortalecimiento de las redes de gobernanza depende del proceso de aprendizaje social que lleva a los individuos a revisar sus esquemas mentales construidos desde su perspectiva institucional. Entre otros cambios, esto implica tomar en cuenta los intereses de los demás actores, conocer sus definiciones del problema, tomar conciencia de la interdependencia entre los participantes, construir un nuevo acervo de conocimientos comunes, aprender a trabajar en equipo y desarrollar nuevas relaciones.

El proceso de aprendizaje implicado en la interacción de las redes de gobernanza conduce a dos resultados: la construcción de marcos de referencia comunes y el desarrollo de habilidades y destrezas sociales. Ambas condiciones llevan a los actores a una nueva situación: comienzan a idear escenarios alternativos (basados en el conocimiento colectivo y en un nuevo entendimiento de la realidad) y a delinear los caminos que los conduzca hacia ellos. En esta etapa, la red de gobernanza actúa sobre el entorno en el que opera.

La gravedad de la situación, sobre todo en algunos contextos locales, ha polarizado el debate y ha creado fuertes tensiones. En otras palabras, la crisis ha afectado los vínculos básicos de confianza y cooperación. Esta situación, a la que se suman la desconfianza en el gobierno, las carencias en materia de información, las disputas entre instituciones y los diagnósticos encontrados, dificulta el entendimiento entre los actores. Por ello, las MSJ se han propuesto el difícil cometido de remontar esta situación invirtiendo en el desarrollo de capital social y fomentando los vínculos de cooperación entre los ciudadanos y las autoridades.

1.4 Seguridad ciudadana

Las acciones implementadas para enfrentar la crisis de seguridad pública en América Latina en años recientes han dejado ver las insuficiencias de los esquemas tradicionales y la necesidad de construir nuevas bases para la acción pública en este campo. Así, un gran número de experiencias, agrupadas en torno al concepto de seguridad ciudadana, en los hechos operan como redes de gobernanza. Por su parte, la seguridad ciudadana comprende un conjunto amplio de medidas de acción públicas adoptadas para enfrentar al efecto combinado de la aguda crisis de seguridad y la obsolescencia de las políticas de seguridad tradicionales. Asimismo, este enfoque ha inspirado numerosas reformas a los sistemas de seguridad y justicia, especialmente las policías, en muchos países de América Latina.

Según el informe de Desarrollo Humano 1994, del PNUD, la política de seguridad ciudadana “es el conjunto de intervenciones realizadas por distintos actores estatales y sociales (gobiernos, sector privado, sociedad civil) a fin de abordar y resolver los riesgos y conflictos (reales o previstos, violentos y/o delictivos) que son perjudiciales para los derechos y libertades de las personas, a través de la prevención, control y/o represión de los mismos”.

La seguridad ciudadana, desde un punto de vista conceptual, está asociada con la noción más general de seguridad humana que, desde la perspectiva del desarrollo humano, se entiende como “la condición de vivir libre de temor y amenazas” (UN, 2003). Estas amenazas pueden tener múltiples orígenes (económicos, ambientales, sociales y políticos), pero tienen en común el efecto de limitar los derechos de las personas y condicionar su bienestar. Así, la seguridad ciudadana puede ser considerada como una dimensión de la seguridad humana relacionada con la seguridad personal y con las amenazas del delito y la violencia (PNUD, 2013).

En relación con las ideas de red de gobernanza y capital social arriba señaladas y la experiencia de las MSJ es importante señalar algunos elementos que distinguen a la idea de seguridad ciudadana:

- La idea de seguridad ciudadana busca dejar atrás el viejo esquema de la seguridad pública preocupado por el orden político. La seguridad ciudadana, por el contrario, se enfoca en las necesidades de las personas y coloca al ciudadano en el centro de las políticas de seguridad.
- Para este enfoque la seguridad es un derecho de los ciudadanos que el Estado está obligado a proteger y garantizar. Según el PNUD “la seguridad ciudadana consiste en la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna” (2013: 5).
- En esta línea, la seguridad ciudadana también ha sido definida como el conjunto de intervenciones realizadas por distintos actores estatales y sociales (gobiernos, sector privado, sociedad civil) a fin de abordar los riesgos y conflictos perjudiciales para los derechos y libertades de las personas (USAID, 2015: 19).
- La noción de seguridad ciudadana aborda la problemática de la violencia y el delito desde una perspectiva integral que articula el bienestar social y los derechos humanos (CIDH, 2009; UN, 2003).
- La seguridad ciudadana es un bien público que el estado debe proveer mediante políticas integrales dirigidas al abatimiento de la incidencia de los delitos y de la violencia y el fortalecimiento de las instituciones, especialmente las encargadas de los temas de seguridad.
- Las políticas integrales de seguridad ciudadana deben abrir canales de participación para que los ciudadanos aporten soluciones y contribuyan a su diseño e implementación.
- La integralidad implica la necesidad de articulación de las políticas de seguridad con las de desarrollo socio-económico, las de derechos humanos y, muy especialmente, con las políticas de prevención (USAID, 2015: 20-21).

Al amparo de este enfoque se han desarrollado numerosas experiencias de colaboración entre las autoridades y la ciudadanía. Muchos de ellos pueden entenderse como acciones de coproducción de seguridad ciudadana. Por *coproducción* se entiende la conjunción de esfuerzos complementarios de actores gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y organismos privados para la elaboración de programas y políticas dirigidos a reducir los índices de violencia y delito. La participación ciudadana está presente en todas las etapas de elaboración de las políticas públicas: diagnóstico, diseño, instrumentación y evaluación. En otras palabras, la coproducción de la seguridad pública requiere de la conformación de redes de gobernanza.

La coproducción de la seguridad ciudadana demanda de los actores ciertas cualidades:

- Deben estar dispuestos a abandonar el trabajo segmentado para involucrarse en esquemas basados en la coordinación y la cooperación.
- La coproducción implica corresponsabilidad de los actores y, por lo tanto, la disposición a revisar las posiciones asumidas previamente.
- La política de seguridad ciudadana debe abrir canales de participación efectivos para que las demandas ciudadanas de seguridad y justicia puedan expresarse (Marcus y Vanderschueren, 2004).

La seguridad ciudadana implica dejar atrás muchos supuestos controvertidos y polémicos asociados al enfoque de la seguridad pública, pero en ningún caso se busca abandonar el marco legal e institucional que define derechos y obligaciones. Para Carrión y Dammert (2009: 10): “la seguridad ciudadana se refiere a la necesidad de mantener y potenciar las relaciones interpersonales en el marco de la ley y la cultura”. Para los autores, los derechos y deberes individuales y colectivos garantizados por el Estado constituyen la base de la perspectiva de la seguridad ciudadana.

Sistematización de las Mesas de Seguridad y Justicia



Sistematización de las Mesas de Seguridad y Justicia

La Mesa de Seguridad y Justicia es una experiencia de participación ciudadana con presencia en 17 ciudades del país. La primera se formó en Ciudad Juárez en 2010 en el contexto de la grave crisis de seguridad que la entidad vivió en ese momento. En el marco de la crisis de Juárez y a raíz del asesinato de varios jóvenes en la colonia Villas de Salvárcar, el Gobierno Federal impulsó la creación de varias mesas temáticas con el objetivo de contener los efectos de la crisis y de involucrar a los ciudadanos en las estrategias que se pondrían en marcha en dicha ciudad. Todas dejaron de funcionar excepto la dedicada al tema de Seguridad y Justicia (véase Anexo 2).

Una combinación excepcional de condiciones que incluía las buenas relaciones entre los participantes, la buena reputación de los miembros de la MSJ, la confianza, la disposición a colaborar por parte de las autoridades, los buenos resultados inmediatos y el formato organizacional hicieron posible que la MSJ sobreviviera y se convirtiera en modelo para otros ensayos en el país (Dudley & Rodríguez N., 2014; véase también Anexo 2).

Las MSJ son un espacio de encuentro entre ciudadanos y autoridades de los tres niveles de gobierno con el objetivo de diseñar una agenda de trabajo común sobre la problemática local de seguridad y justicia.

El trabajo de la MSJ se apoya en tres pilares:

- La construcción de lazos de confianza entre los ciudadanos y entre estos y las autoridades.
- La búsqueda de soluciones a los problemas locales de seguridad y justicia.
- La corresponsabilidad entre los ciudadanos y las autoridades (México sos, 2015).

Las Mesas de Seguridad y Justicia comparten varios atributos que definen la identidad del modelo:

- **Participación voluntaria y directa de ciudadanos** de distintos ámbitos sociales, preocupados por la situación de seguridad y justicia.
- **Interacción directa entre ciudadanos y funcionarios** de los tres niveles de gobierno con competencias en los asuntos de seguridad y justicia.
- Orientación práctica hacia la **solución de problemas** de seguridad y justicia locales.
- Horizonte de actuación de **mediano y largo plazos**.
- Focalización **local y regional**.

Las MSJ comparten con otras organizaciones civiles dedicadas a los temas de derechos humanos y a la promoción de enfoques innovadores en materia de seguridad ciudadana algunos de estos rasgos, pero sólo éstas conjugan todos estos elementos en una misma expresión organizativa.

El objetivo de las MSJ es la solución de los problemas locales de seguridad y justicia mediante “acciones coordinadas y eficaces de los ciudadanos y los funcionarios” (México sos, 2015). Los objetivos específicos incluyen la generación de información sobre la situación delictiva, en general, y sobre los delitos de mayor impacto, en particular; así como la elaboración de un diagnóstico sobre la problemática de la violencia y la inseguridad, la formulación de propuestas para la prevención y contención del fenómeno delictivo, la creación de mecanismos de consulta y seguimiento para los acuerdos entre ciudadanos y autoridades, y la identificación de oportunidades para el fortalecimiento de las instituciones locales de seguridad y justicia.

Las MSJ son instancias de *participación, aprendizaje social y encuentro* de ciudadanos y funcionarios en donde se ensayan nuevas formas de diseñar, planear, implementar y evaluar políticas públicas de seguridad ciudadana para la reducción de la violencia y la criminalidad en el ámbito local.

2.1 Estructura de la Mesa de Seguridad y Justicia

Aunque las Mesas de Seguridad y Justicia comparten el mismo modelo de organización, en la práctica muchas han introducido variaciones. Todas cuentan con un **coordinador** que tiene la responsabilidad de representar a la MSJ, dirigir las plenarios y orientar el trabajo de los comités. La elección del primer coordinador se hace mediante consultas entre México sos y los ciudadanos interesados en impulsar el proyecto. La elección de los subsiguientes coordinadores recae en los miembros ciudadanos de la MSJ.

La mayoría de las MSJ cuentan con la figura de la **Secretaría Técnica** a cargo de los asuntos administrativos, las convocatorias y la gestión de las órdenes del día, las minutas y los acuerdos de las plenarios.

Asimismo, las MSJ se apoyan en dos pilares: los **comités** y las **reuniones plenarios**.

- Los comités trabajan regularmente en torno a los ejes, acuerdos y metas establecidos en las plenarios. Además, dan continuidad y sustancia

al trabajo de las MSJ. En algunos casos los comités se han organizado en torno a los principales problemas de seguridad, por ejemplo, secuestros o extorsiones; mientras que otros han optado por un enfoque más funcional identificándose con temas como el fortalecimiento institucional y/o el diseño y la comunicación. Los comités aportan los contenidos que darán forma a la agenda de las plenarios.

- La reunión plenaria, el segundo pilar, es la instancia que reúne a los ciudadanos y a los funcionarios de las dependencias y seguridad pública de las tres esferas de gobierno. Las reuniones tienen un carácter privado y la difusión de cualquier información relativa a la misma debe contar con el acuerdo de todos los miembros. El éxito del modelo de trabajo de las MSJ depende de la confianza construida entre los participantes, por eso la falta de ésta es un factor que puede afectar el funcionamiento de la plenaria y la MSJ. Para contrarrestar estos efectos se ha buscado que la representación gubernamental sea lo más estable posible. Cada MSJ establece el calendario de plenarios que más convenga, pero se sugiere que por lo menos se tenga una reunión bimestral.

2.2 Las reglas y principios

La flexibilidad es un rasgo característico, innovador y altamente valorado por los integrantes de la MSJ. Este aspecto le permite adecuarse a distintas condiciones sociales e institucionales. Sin embargo, dos reglas, ampliamente aceptadas por todos, han contribuido de manera muy significativa a darle solidez, seriedad y previsibilidad al funcionamiento de las MSJ. Estas reglas, lejos de responder a un diseño pre-establecido, son el resultado de un proceso de aprendizaje.

- La **confidencialidad** es una de las reglas más importantes. Ésta prohíbe a los miembros de la Mesa ventilar los asuntos que se tratan internamente. El debate sobre asuntos de seguridad y justicia requiere que los funcionarios comuniquen información sensible sobre programas o acciones que se están tomando. Esta regla asegura que la información no trascenderá la reunión plenaria sin un acuerdo previo de los integrantes.
- La **prohibición de recibir y ejecutar recursos públicos** busca evitar cualquier tipo de conflicto de interés que pudiera restar legitimidad a la MSJ y liberar a los ciudadanos de cualquier condicionamiento de su autonomía. Las MSJ son un mecanismo para llegar a acuerdos, pero también constituyen un espacio de confrontación de visiones opuestas. La presencia de dinero público en la MSJ podría inhibir las expresiones críticas y, en última instancia, funcionaría como un mecanismo de cooptación que desvirtuaría la naturaleza de la participación ciudadana.

El conflicto de interés también puede expresarse en los intentos de los participantes para beneficiarse de la MSJ. Como lo sugiere un coordinador:

Una fortaleza de la Mesa es que no hemos ventilado ningún problema particular, nunca hemos dicho “me robaron mi casa”. “Pues, ve y haz la denuncia” y tu

denuncia va a mover el indicador un poquito, que es lo que nos interesa. No hay conflictos de intereses. Los que estamos allí no dependemos de las decisiones de gasto del gobierno. Todos vivimos de la agricultura de manera directa o indirecta. La Mesa tiene como principio que la responsabilidad es de la autoridad; la Mesa promueve acciones, pero no las realiza. Las cosas funcionan gracias a ellos y si no funcionan también es gracias a ellos. La Mesa funciona como un puente (Uruapan, coordinador de la MSJ, agosto de 2015).

Las reglas de funcionamiento de las MSJ tienen dos claras expresiones. Una práctica vinculada con la operación de las mismas y otra que fija roles más o menos claros y crea un ambiente favorable para la comunicación directa entre los ciudadanos y las autoridades. De hecho, en muchas MSJ se han tomado medidas puntuales para restarle protocolo a las reuniones y remarcar la condición de igualdad de los participantes. Sin embargo, estas reglas tienen un importante valor estratégico porque brindan la oportunidad de que por medio de la continua interacción los actores puedan cultivar relaciones de mayor confianza. Las reglas no crean la confianza, pero crean las condiciones que harán posible su desarrollo.

2.3 El papel de México sos

La entonces Mesa de Seguridad de Ciudad Juárez abrió la posibilidad para el desarrollo de un esquema nuevo e innovador en materia de seguridad ciudadana y prevención social del delito. México sos, como invitado a las sesiones de la Mesa de Juárez, planteó la incorporación del concepto de justicia como idea inseparable de la noción de seguridad y paulatinamente se convirtió en promotor del modelo basado en la cooperación entre ciudadanos y autoridades.

La gran similitud a nivel local de las problemáticas de violencia e incidencia delictiva constituyeron un fuerte incentivo para buscar replicar las soluciones que han mostrado capacidad para contener y abatir estos fenómenos. Así, México sos en los últimos años ha sido el principal promotor de este modelo mediante un acompañamiento cercano a las MSJ que se han constituido luego de la exitosa experiencia de Ciudad Juárez. Además, México sos no sólo puso el reflector en el modelo exitoso de Juárez, sino que motivó la creación o réplica del mismo en diferentes localidades del país. Ante la gran aceptación de éste, se ideó la conformación de una Red Nacional de Mesas de Seguridad y Justicia, dando origen al Primer Encuentro Nacional de Mesas de Seguridad y Justicia.

El papel articulador de México sos se evidencia con la conformación misma de las mesas y el asesoramiento y orientación brindado a los interesados en la replicación del modelo, además de que ha facilitado el contacto con los líderes de la Mesa de Ciudad Juárez y, especialmente, ha movilizó su red de relaciones interinstitucionales con el objetivo promover la participación de las instancias de gobierno Federal y estatal y los intercambios de experiencias entre las propias mesas. De ahí que México sos tiene un especial interés en asegurar que las nuevas MSJ, dentro de su propia peculiaridad, se apeguen al modelo delineado a partir de la experiencia de Juárez y las innovaciones que se generan de otras.

Durante el Primer Encuentro Nacional de Mesas de Seguridad y Justicia se estableció un acuerdo de colaboración y coordinación con el fin de conformar una red nacional de MSJ. Esta iniciativa refleja el interés de contar con un instrumento de coordinación que vincule de modo eficiente y solidario a las MSJ y México sos. En particular, la red operará como una plataforma que promoverá la instalación de nuevas MSJ en el país y la consolidación de las que ya están operando. El papel de México sos ha sido fundamental como difusor de la experiencia a nivel nacional, y la creación de la red abre nuevas posibilidades para la consolidación de las Mesas a nivel local pero también como un actor nacional.

2.4 El contexto de la intervención de las MSJ

Si bien no ha sido el único, las crisis de seguridad han sido un importante determinante para el despegue de las MSJ. La Mesa de Ciudad de Juárez comenzó a sesionar en un momento en que las condiciones de seguridad se habían agravado muy notoriamente. Lo mismo puede decirse de las MSJ de Michoacán, Veracruz y de Tampico.

En todos los casos, las primeras iniciativas reflejaron la percepción de que las soluciones tradicionales estaban agotadas. Para los empresarios, golpeados por los delitos de alto impacto económico, por ejemplo, la “seguridad privada” ya no era una opción viable porque no podía crecer al ritmo del aumento de las amenazas. La infiltración de la delincuencia en los gobiernos locales y la desconfianza generalizada en las instituciones también habían hecho inoperante el recurso de las denuncias ante el Ministerio Público. A eso se sumaba que muchos ciudadanos (empresarios o no) no consideraban a la migración como una respuesta viable. Además, la sofisticación del crimen organizado hacía muchas veces inviable esta alternativa.

Estas condiciones motivaron los primeros pasos que se dieron en la dirección de construir una respuesta colectiva al problema. Muy notoriamente en Michoacán, Veracruz y Tamaulipas (Tampico), en coordinación con México sos, las organizaciones empresariales locales sirvieron como plataforma para generar las primeras iniciativas. En Michoacán el marco lo ofreció la Fundación Ciudadana para el Desarrollo Integral de Michoacán (FUCIDIM), una organización empresarial dedicada a promover el desarrollo local; en Veracruz y en Tampico este papel lo cumplieron los consejos empresariales locales.

Con la asistencia de México sos, aunque no plenamente sistematizada, las organizaciones comenzaron a dar pasos en la dirección de una mayor participación en los asuntos de seguridad local. En Coatzacoalcos y Xalapa, por ejemplo, los empresarios locales contaron con el apoyo de otras organizaciones nacionales para la realización de encuestas de victimización. En Michoacán se conformaron grupos informales de empresarios y líderes sociales preocupados por la crisis, y en Tampico y Baja California Sur se tomaron iniciativas en la dirección de un mayor involucramiento de los líderes locales en los asuntos de inseguridad locales.

2.5 Principales actores intervinientes

En las primeras etapas de las MSJ, antes que se constituyeran formalmente como tales, participaron cuatro tipos de actores:

- México sos como principal promotor del modelo y con un papel activo en la identificación de los liderazgos locales y como agente articulador con las autoridades principalmente locales y federales (eventualmente municipales).
- Los organismos y líderes locales de origen social y empresarial interesados en encontrar soluciones a la crisis de seguridad local y regional.
- Las autoridades de las áreas de seguridad del gobierno Federal. La Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana (SEGOB) y otras agencias federales tuvieron un papel decisivo como impulsoras y facilitadoras de las MSJ, sobre todo durante las primeras etapas de constitución de las mismas.
- Las organizaciones civiles nacionales especializadas en temas de seguridad y justicia que brindaron distintas formas de apoyo a las iniciativas locales durante las etapas de constitución de las mismas.

Los primeros pasos de la MSJ de Apatzingán

El Consejo Ciudadano fue la primera instancia de participación creada para tratar los problemas de seguridad en el municipio. Éste tenía el proyecto de reclutar a los mejores hombres de la zona para formar una nueva policía municipal bajo el modelo de Fuerza Ciudadana. Luego, por medio de FUCIDIM tomamos contacto con México sos y adoptamos el modelo de las Mesas. Cuando adoptamos el modelo de la Mesas nos dimos cuenta que teníamos que ser menos viscerales y más estratégicos, trabajar con la perspectiva de largo plazo. Sólo dos miembros del Consejo continuaron trabajando en la Mesa.

Todos los miembros de la Mesa tenían experiencia como “activistas cívicos”. La Mesa fue formada por profesionales, agricultores y comerciantes, representantes de la iglesia, y otros ciudadanos. Las redes sociales aportadas por los miembros de la Mesa servían para contar con información fidedigna sobre lo que sucedía en la región. El apoyo de la Iglesia fue muy importante porque legitimó el trabajo de la Mesa (Apatzingán, coordinador de la MSJ, agosto de 2015).

Los ciudadanos tienen interés por abrir nuevos canales de participación y, en los hechos, han experimentado con varios esquemas organizativos (ver recuadro Los primeros pasos de la MSJ de Apatzingán). Esto los ha llevado a tomar contacto con las autoridades municipales y estatales y, fundamentalmente, a conocer las diferentes expresiones de la crisis de seguridad. Sin embargo, las motivaciones individuales no flotaban en el vacío: las respaldaban organizaciones sociales, económicas e incluso religiosas, como lo muestra el caso de Apatzingán.

El desarrollo de las MSJ se benefició muy marcadamente por la extensa red de vínculos y la experiencia acumulada en esta etapa.

En el caso de Michoacán, las organizaciones civiles nacionales, en particular México sos, en colaboración cercana con la SEGOB, tuvieron un papel determinante en esta etapa para incentivar la participación de funcionarios de los tres órdenes de gobierno en las MSJ que se conformaron en ese Estado. La mayoría de los líderes y organizaciones tenían una vocación de trabajo local y no contaban con experiencia en temas de seguridad. En ese contexto, las organizaciones civiles nacionales aportaron recursos que serían determinantes para su desarrollo posterior. Las organizaciones no gubernamentales nacionales proporcionaron información, vínculos con otros actores y los primeros enfoques a los temas y seguridad y justicia. La SEGOB facilitó el contacto de líderes en Michoacán con autoridades de la Policía Federal y otras autoridades federales con presencia en el estado (ver recuadro El papel de las organizaciones civiles nacionales). Para muchos actores locales se abría la posibilidad de contar con aliados en la estructura del Estado: el vínculo con las instituciones federales ya no estaba mediado por las autoridades estatales.

México sos tuvo un papel activo en este proceso porque facilitó el contacto de los líderes locales con la experiencia de la Mesa de Ciudad Juárez. El Encuentro Nacional y una serie de visitas y contactos personales hicieron posible que se difundiera la experiencia de Ciudad Juárez y que los actores locales tuvieran un conocimiento más directo del modelo de organización. México sos también ha contribuido con su labor de sensibilización sobre todo durante la etapa de formación de las MSJ. Además brindó orientación y asistencia con el objetivo de garantizar las condiciones necesarias para la sostenibilidad de la práctica con base en la experiencia de la Mesa de Juárez y el resto de las del país.

En este sentido, cabe también señalar la intervención de la Federación, especialmente la Secretaría de Gobernación, para facilitar la instalación de las MSJ en algunos estados con presencia de funcionarios federales que, como Michoacán, estaban muy severamente golpeados por el crimen organizado. Las señales de apoyo a este modelo enviado por las instancias federales contribuyeron a romper con el escepticismo, en algunos casos, y la antipatía, en otros, de los funcionarios federales, estatales y municipales.

El papel de las organizaciones civiles nacionales

Mediante vínculos personales buscamos el apoyo de México sos. Las organizaciones civiles y autoridades federales ayudaron a abrir contactos con autoridades federales en el estado. También funcionaban como voceros oficiales porque podían decir cosas que los líderes locales no podían decir. La alianza México sos y FUCIDIM fue la base del éxito de las Mesas. La lección es que hay que aliarse con organismos locales reconocidos y con buena reputación. La relación con organismos nacionales de gobierno y no-gubernamental sirven para hacer palanca con las autoridades estatales (Michoacán, coordinador de la MSJ, agosto de 2015).

2.5.1 La participación de los funcionarios

Las razones que motivan la participación de los ciudadanos son variadas. Muchos fueron víctimas directas del crimen, otros reaccionan frente al deterioro de la vida comunitaria y otros ven en la participación ciudadana un medio para corregir las deficiencias gubernamentales en la materia. Pero, ¿cuáles son los motivos que llevan a los funcionarios a participar en las MSJ? La investigación permite sugerir que la participación de los funcionarios en gran medida se ha visto motivada por las oportunidades creadas por el modelo.

La MSJ ofrece a los funcionarios una oportunidad inédita para mejorar la coordinación y el intercambio con otras autoridades del área de la seguridad, la justicia y la prevención. La MSJ funciona como un espacio de interlocución que facilita la comunicación entre los ciudadanos y los funcionarios, pero también entre los propios funcionarios. En este sentido es que la MSJ adquiere su sentido como red de gobernanza: facilita el encuentro entre actores que de otro modo no contarían con los incentivos ni los medios para cooperar. Así entendida, el trabajo de la red rompe con la organización segmentada de las instituciones de seguridad.

La MSJ significa también una oportunidad para despejar malos entendidos y mejorar la imagen de las instituciones de seguridad. El desprestigio de éstas, además de afectar la imagen profesional, constituye un lastre para su desempeño. Para los funcionarios del área de seguridad existe un círculo vicioso en el que la falta de confianza en las policías inhibe la presentación de denuncias y esto último afecta la eficiencia de la intervención de las fuerzas de seguridad, lo cual alimenta la desconfianza de los ciudadanos. Por eso, los funcionarios perciben en las MSJ una oportunidad para superar la distancia que separa a los ciudadanos de los cuerpos de seguridad (ver recuadro El papel de las MSJ desde la perspectiva de los funcionarios).

El papel de las MSJ desde la perspectiva de los funcionarios

Los ciudadanos tienen mucho desconocimiento sobre las competencias y las funciones de la policía. No se conocen bien las funciones de las distintas policías. La gente, por ejemplo, no conoce las implicaciones del Mando Único. Para algunos se trata de una policía más. La MSJ es una aportación para superar esta situación (Michoacán, funcionario público, agosto de 2015).

En la percepción de los funcionarios, las MSJ también pueden cumplir un rol político importante. Los funcionarios públicos tienen a veces escaso margen para intervenir en los procesos legislativos: pueden hacer sugerencias, pero no mucho más. Esta limitación se agudiza en mayor medida cuando se trata de órdenes de gobierno distinto. Por eso, la MSJ es percibida como una palanca para incidir en la construcción del marco legal. En este caso, en torno a un problema, por ejemplo, una ley incongruente con las metas de seguridad y justicia de la MSJ, se forma una alianza puntual entre los actores interesados para impedir su aprobación. El papel de los ciudadanos en esa alianza consiste en ejercer presión sobre las instancias políticas pertinentes. Un funcionario federal lo planteó en los siguientes términos: “los ciudadanos pue-

den aportar a la seguridad presionando a las autoridades por los cambios legales que se necesitan y aportando soluciones”.

La disposición de los funcionarios a cooperar con las MSJ, es importante subrayarlo, no se limita a las ideas y los valores acerca de las bondades de la participación ciudadana en las áreas de seguridad y justicia. Las MSJ crearon oportunidades de cooperación muy significativas para los funcionarios, como lo describe el coordinador de la de Tampico Madero: “las Mesas cambiaron las expectativas. En la Mesa las autoridades pierden el control, el espíritu es ‘a ver que necesitan ustedes’. Cuando actúa en forma aislada, la autoridad se refugia en su estilo autoritario. La MSJ cancela esa posibilidad porque las autoridades están expuestas”.

El mismo entrevistado señala que: “las autoridades tienen motivación a participar porque la Mesa asegura la obtención de resultados que los posiciona bien frente a sus mandos. Los policías se quejan de la falta de coordinación y del papel de los fiscales y jueces”.

2.6 La relevancia del entorno

El entorno es un factor fundamental para comprender las condiciones que influyen en el desarrollo de las MSJ ¿Por qué es importante? Por dos razones fundamentales: primero, porque las MSJ dependen de recursos críticos que sólo pueden obtener del medio en el que se desenvuelven. La disponibilidad de capital social y la voluntad de cooperación de los actores son dos factores determinantes. Segundo, porque las MSJ aspiran a intervenir y a provocar cambios en ese ambiente. Por lo tanto, las condiciones sociales generales y las de seguridad, en particular, definen las prioridades y metas que las MSJ adoptarán.

En el análisis del entorno hay que distinguir entre las condiciones sociales generales (entre las cuales destaca la inseguridad), y el entorno institucional definido por los vínculos de la MSJ con las instituciones gubernamentales de los tres niveles de gobierno y otras organizaciones sociales y civiles.

Entre las condiciones relevantes a nivel general se identificaron dos factores: la crisis de inseguridad y el costo de oportunidad. La mayoría de las MSJ opera en contextos locales similares en términos de incidencia delictiva. Chihuahua, Michoacán, Tamaulipas y Veracruz enfrentaron en algún momento (o enfrentan actualmente) crisis de seguridad muy semejantes. Sin embargo, estas crisis no constituyen una condición suficiente para la emergencia de las MSJ. Se requiere además una predisposición subjetiva: la percepción de que las soluciones tradicionales, vinculadas con el modelo tradicional de seguridad pública, han perdido legitimidad y eficacia. En estos casos, los ciudadanos se movilizan porque perciben un vacío de autoridad en el campo de la seguridad y la justicia. Por lo tanto, no toda crisis de seguridad a nivel local generará las condiciones para la emergencia de las MSJ. En apoyo a esta hipótesis hay que señalar los casos de Baja California Sur y, más recientemente, Chiapas: las MSJ pueden prosperar allí donde no existe una crisis de seguridad generalizada, pero sí la percepción de que se requiere fortalecer la participación ciudadana en estos temas.

El estudio muestra además que el grado de desarrollo económico local puede influir en la formación de las MSJ. La inseguridad y la violencia abaten las inversiones, afectan la generación de empleos y son un lastre para las perspectivas de desarrollo a mediano y largo plazos. Además, tiene implicaciones directas cuando los secuestros, robos y extorsiones golpean a los estratos sociales más acomodados. El alto “costo de oportunidad” que enfrentan los empresarios en estas circunstancias incita la búsqueda de soluciones alternativas a la crisis de seguridad que, eventualmente, pueden conducir al apoyo de soluciones como las que ofrece el modelo aquí presentado.

El contexto institucional también contribuye a la diferenciación de la experiencia de las MSJ. Esta dimensión del entorno de ellas está constituido por las instituciones de seguridad y justicia de los tres niveles de gobierno, las organizaciones civiles de alcance nacional que tienen interés en los asuntos locales y las organizaciones sociales locales que participan más directamente en el proyecto de las MSJ.

El estudio ha mostrado que las características del entorno tienen una enorme influencia en el desarrollo de las MSJ, sobre todo durante las primeras etapas, pero también que la acción estratégica de los actores puede contribuir a crear un ambiente más favorable para el desarrollo de las mismas. El entorno, lejos de ser un cuadro estático, es un escenario que cambia en función de la acción de los actores que participan en él.

La participación de los gobiernos locales es fundamental porque con ellos se tratan los asuntos locales de seguridad y justicia. En sus inicios las MSJ enfrentan ambientes poco proclives a la cooperación e incluso hostiles en algunos casos. Sin embargo, la cooperación de las instituciones de gobierno más que una condición dada es una relación que se construye en el mediano y largo plazos.

La experiencia muestra que una vez en operación, la MSJ es un eficaz mecanismo generador de cooperación. Las instancias de gobierno Federal han desempeñado un papel positivo en este sentido porque han promovido activamente el involucramiento de los funcionarios locales en las MSJ. La movilización de influencia, los contactos personales, el acceso a información y la presencia activa en ellas han sido las señales de apoyo que se han enviado.

Un papel muy similar han desempeñado distintas organizaciones civiles nacionales. Algunos grupos civiles locales carecían de conocimientos específicos sobre el tema y de vínculos institucionales pertinentes. En este caso particular, México sos actuó como aliada facilitando la formación de vínculos con otras organizaciones, ayudando en el acceso a la información y, en muchos casos, ejerciendo presión sobre las autoridades más reticentes. En ese sentido, la SEGOB y los organismos civiles nacionales contribuyeron al rompimiento del aislamiento de los actores locales, la participación de los funcionarios federales con presencia en el estado y, de este modo, en la puesta en marcha y empoderamiento de los miembros de la MSJ.

La relevancia del entorno para las MSJ se advierte en el papel de las redes de capital social local. En ese sentido, el modelo basa su eficacia en la capacidad que tiene

para articular a los actores y las redes sociales locales que han estado operando previamente. Así, las MSJ no enfrentan el desafío de construir esas relaciones. Por el contrario, al apoyarse en las redes existentes, se benefician del capital social local. Además, las redes sociales locales aportan a las MSJ conocimiento e información sobre la realidad local, líderes sociales y destrezas y habilidades en la conducción de asuntos colectivos.

2.7 El modelo de intervención

La Mesa de Seguridad y Justicia es una red de gobernanza estructurada en torno al principio de que la participación ciudadana puede contribuir al diseño e implementación de mejores políticas y programas en el ámbito local. Los ciudadanos tienen a su cargo la organización y conducción del trabajo de las MSJ. En tanto red, la MSJ es un mecanismo de articulación de actores pertenecientes a distintos ámbitos de la seguridad y la justicia de los gobiernos municipal, estatal y Federal.

Las MSJ se apoyan en un modelo que comprende actores, relaciones entre ellos, recursos de distinto tipo, procedimientos y reglas y una hipótesis que vincula estos elementos con un resultado o impacto. En esta sección se analizan los componentes del modelo de intervención de las MSJ.

Su puesta en marcha requiere varios elementos como la selección de sus miembros, tomar en cuenta los recursos humanos y materiales para su operación, la conformación de la agenda y los comités, la convocatoria a las plenarios y el seguimiento de acuerdos en minutas, entre otros.

2.7.1 La selección de los miembros de la MSJ

La selección de los miembros sigue distintos principios. La participación de los funcionarios en la MSJ se define por la posición que ocupan en la estructura de gobierno y, por lo tanto, no están sometidos a un proceso de selección. La regla general estipula que en la MSJ participan los funcionarios con poder de decisión que tienen a su cargo la conducción política de sus organizaciones, sin embargo, en la práctica la participación de estos funcionarios muchas veces se complementa con la asistencia de funcionarios de menor jerarquía, pero con capacidad para tomar decisiones. Los funcionarios dejan la MSJ cuando abandonan el cargo de gobierno.

La selección de los integrantes ciudadanos sigue otras reglas. En principio, es importante distinguir entre la selección del primer coordinador o líder de la MSJ y la de los restantes participantes. En el primer caso, la selección del coordinador es un proceso en el que participa México SOS como patrocinador del modelo y los ciudadanos interesados en el mismo. El papel del primer coordinador es considerado determinante porque durante las primeras etapas el funcionamiento de las MSJ depende de su liderazgo, convencimiento, capacidad para comunicar la visión del proyecto y habilidad para formar consensos e identificar objetivos comunes.

El coordinador en estas primeras etapas debe asumir las funciones de liderazgo estratégico y de gestión de la red. Una vez asentada la MSJ la coordinación puede rotarse entre los miembros de la mesa mediante un proceso de elección interno (ver recuadro Selección de integrantes de las MSJ).

Selección de integrantes de las MSJ

El Consejo Empresarial de Uruapan está integrado por CANACO, CANACINTRA, los productores de aguacate, el grupo de fomento industrial... En total son siete organismos. Los presidentes nos juntamos y comenzamos a buscar perfiles entre nuestras relaciones. Es un pueblo chico y todos nos conocemos. Tenemos un perfil similar de edad, entre 40 y 55 años. Mucha gente que invitamos decidió no participar y ahora somos 17 personas de 25 que empezamos. Hubo algo de casualidad porque había muy buena relación entre los representantes de las organizaciones. Ahora los participantes de la Mesa son ciudadanos, no representan a sus organizaciones. Esto asegura que la Mesa no sea un proyecto de las organizaciones empresariales; [además] asegura un mínimo de autonomía. La MSJ funciona a nivel municipal, pero hay otros municipios colindantes que tienen interés en participar.

Como receta de arranque es bueno que el grupo sea cerrado, homogéneo, pero hay que revisarlo en la marcha. El tipo de Mesa cerrado deja ciertos beneficios; cuando se agoten hay que pensar en otros esquemas más amplios que seguramente dejarán otros beneficios. Los miembros de la Mesa tenían experiencia de trabajo en equipo por su participación en las asociaciones locales de empresas (Uruapan, coordinador de la MSJ, agosto de 2015).

Otras MSJ optaron por un estilo más gerencial. En Coahuila, Córdoba y Xalapa el grupo de empresarios que impulsó el proyecto retiene el liderazgo estratégico, mientras que la gestión quedó en mano de gerentes contratados *ex profeso* a tiempo completo. Entre otras funciones, los directivos tienen a su cargo la tarea de mantener los vínculos con las autoridades, dar seguimiento a los acuerdos, liderar los proyectos impulsados por las MSJ (estudios, encuestas, etcétera) y hacerse cargo de la dinámica de las plenarios. Estas MSJ, por ejemplo, no cuentan con comités.

La selección de los ciudadanos no sigue criterios específicos. En la práctica pueden identificarse dos etapas. En la primera, los miembros iniciales, se reclutan entre líderes locales reconocidos con interés en el tema de seguridad y justicia como empresarios, industriales, comerciantes, agricultores, académicos y profesionistas. En el caso de las Mesas de Michoacán un número importante de participantes estaban vinculados a la Fundación Ciudadana para el Desarrollo Integral de Michoacán (FUCIDIM), algo similar sucedió con las Mesas de Tampico y Veracruz, donde los consejos empresariales locales jugaron un papel importante en la configuración de éstas.

En la segunda etapa, la convocatoria se extiende a círculos sociales más amplios. El equipo original, motivado por la necesidad de ampliar la representación de las Mesas, invita a líderes reconocidos de otros ámbitos sociales o, apoyado en las redes sociales de los integrantes de la MSJ, invita a participar a otros ciudadanos. En todos

los casos, la decisión de integrar a la MSJ a un representante ciudadano requiere de la aprobación de los ciudadanos.

Un principio altamente respetado en relación a la conformación de la MSJ es el que impide a los funcionarios participar en las decisiones sobre la integración de la representación ciudadana o sobre la organización de las MSJ (más allá de detalles menores). Los ciudadanos, a su vez, deben tener presente que no representan a sus organizaciones empresariales o gremiales. Pueden contar con el respaldo de las mismas, pero su representación es ciudadana y, por lo tanto, la rendición de cuentas debe hacerla a la MSJ y a la sociedad. Un importante corolario de este principio es que los ciudadanos no pueden presentar quejas, denuncias o reclamos a título individual.

La representación ciudadana se ha convertido en un tema polémico. Para unos (como se sugiere en Selección de integrantes de las MSJ), el funcionamiento correcto de la MSJ requiere de una representación compacta. La cohesión del grupo de ciudadanos asegura la unidad de acción frente a las autoridades. Sin embargo, incluso quienes defienden esta posición reconocen que luego de las primeras etapas se debe adoptar un esquema más plural de representación. Para otros, en cambio, las MSJ deben adoptar desde el inicio un esquema de representación plural y de independencia de los organismos empresariales.

Las experiencias de Veracruz, especialmente la de Coatzacoalcos, muestran un enfoque alternativo. El control que los empresarios ejercen a través del Consejo de Seguridad sobre la MSJ garantiza la cohesión interna necesaria para fundar un programa de acción coherente y articulado. Sin embargo, este esquema muestra un flanco débil: la MSJ sólo representa a los empresarios. En este caso, la solución consistió en ampliar la convocatoria a representantes de distintos estratos sociales afines a los propósitos de la MSJ. En los hechos, esta solución, pragmática e imaginativa, permite la coexistencia de los dos principios que han moldeado a la MSJ como organización: la cohesión interna (basada en la homogeneidad social de los representantes ciudadanos) y el pluralismo.

2.7.2 Otros actores de las MSJ

La Mesa de Seguridad y Justicia es un escenario donde se debaten los problemas y las posibles soluciones de seguridad y justicia locales. Pero, al mismo tiempo, los integrantes de las MSJ inevitablemente deben estar preparados para revisar sus prácticas organizativas de cara a las necesidades planteadas por el entorno.

Las MSJ, por estar en las primeras etapas de desarrollo, están hoy más enfocadas en su consolidación que en la generación de innovaciones organizacionales. Sin embargo, algunas iniciativas que buscan mejorar el funcionamiento de este modelo han comenzado a configurarse. Una de ellas es la figura del voluntario. Esta idea, muy incipiente todavía, parece particularmente adecuada para reforzar el trabajo en los comités.

La participación de los ciudadanos enfrenta limitaciones muy concretas. En ellas se abordan numerosos y complejos temas, la disponibilidad de tiempo es escasa y, muy

importante, los conocimientos sobre los temas son limitados. El esquema del trabajo voluntario puede contribuir a superar estos obstáculos y, además, a la focalización de la atención de la MSJ en los temas críticos, a elevar la calidad del debate y, en definitiva, a fortalecer la posición de los ciudadanos. La figura del voluntario puede además contribuir a promover una mayor heterogeneidad y pluralidad de las MSJ.

Una variación al modelo de participación ciudadana ha emergido como resultado de la puesta en práctica del mismo. En algunos casos, algunos líderes locales importantes han manifestado su apoyo a la MSJ (incluso económico), pero no participan regularmente en las plenarios ni en los comités. Sin embargo, el prestigio y reconocimiento social de que gozan estos actores los convierte en activos de gran peso. Usualmente se los convoca sólo a las plenarios donde se espera que se aborden temas críticos como el modo de reforzar la posición de los ciudadanos. Para ellos se creó la figura del “ciudadano honorario”.

Estos dos ejemplos apuntan a una muy importante característica de las MSJ: se trata de un sistema abierto a las estrategias de innovación y cambio de los actores participantes. Las reglas limitan este rasgo en el caso de los funcionarios, pero dejan un amplio campo de acción a los ciudadanos.

2.7.3 Infraestructura y recursos materiales

La Mesa de Seguridad y Justicia es una organización que no genera gastos importantes para su sostenimiento porque no cuenta con programas propios, tiene un número limitado de personal y tampoco posee instalaciones, oficinas o equipos que mantener. La fuerza de este modelo no reside en sus recursos económicos, sino en la influencia en la toma de decisiones a través del proceso deliberativo de intercambio y colaboración.

Una importante y ampliamente aceptada regla estipula que la representación ciudadana no puede recibir financiamiento público para financiar sueldos o proyectos propios. Esta restricción no se aplica a las iniciativas aprobadas por la MSJ pero implementadas por un organismo público. La regla busca bloquear cualquier intento de cooptación y/o subordinación de la MSJ en manos de las autoridades.

Sin embargo, las MSJ requieren recursos para financiar el personal administrativo, los programas de generación de información y, muy importante, los proyectos más ambiciosos de inversión, por ejemplo, en las reformas de los cuerpos policiales. Algunas tienen problemas para reunir los fondos necesarios y eso impone importantes límites a su capacidad de actuación. En estos casos, los esfuerzos quedan limitados a la aportación de unos pocos ciudadanos. Las razones pueden ser muchas, pero todas al final coinciden en que los empresarios no están percibiendo en este gasto una inversión estratégica. La debilidad económica de la MSJ es un signo de falta de cohesión interna que afecta la capacidad de acción colectiva de los ciudadanos y que eventualmente puede debilitarlos frente a las autoridades.

Otros casos son más promisorios. En algunas MSJ, los empresarios se han involucrado activamente en el financiamiento de los gastos de personal y administrativos,

en los proyectos de investigación (encuestas y estudios) y, muy importante, en la inversión en proyectos de prevención concretos como la instalación de cámaras de circuitos cerrado.

Mucho más ambiciosos son los proyectos que, inspirados en el modelo de FICOSEC, se han propuesto crear un fideicomiso formado por la contribución derivada de una alícuota extra aplicada al impuesto a la nómina.⁴ El aumento de impuesto sería temporal y los recursos, bajo control de los empresarios, se dedicarían exclusivamente a las áreas de seguridad y justicia, la realización de estudios y diagnósticos y el fortalecimiento y profesionalización de las fuerzas policiales. En Tamaulipas existe una propuesta que está siendo debatida en ciertos círculos y en Veracruz también hay interés por impulsar un esquema similar.

2.7.4 La agenda y las minutas

La vocación de las MSJ por la solución de problemas concretos se refleja en la importancia otorgada a la *agenda* y la *minuta*. La agenda contiene los temas que han sido incorporados al debate durante las plenarios, los diagnósticos de situación y las aportaciones de los distintos actores. El documento es importante porque resume las prioridades que los ciudadanos y las autoridades han identificado en la localidad. El coordinador tiene la responsabilidad de llevar la agenda de la MSJ (ver recuadro El funcionamiento de la reunión plenaria).

La agenda y minuta

El éxito de la Mesa depende de la selección de los integrantes, de la tenacidad de los ciudadanos para hacer un trabajo de largo aliento. El liderazgo cuenta mucho. Se necesita estar muy enfocado en los temas que te interesa, es importante un buen secretario técnico que lleve al día los acuerdos que se toman en las plenarios y los avances en los comités. Nosotros llevamos una tabla de acuerdos que resume toda la información. En la minuta se describe la reunión, pero los acuerdos se pasan a una matriz. En esa matriz está la agenda de trabajo y la lleva el secretario técnico. Es muy importante respetar las reglas básicas de funcionamiento de las Mesas, qué se habla y qué no, la confidencialidad, los conflictos de intereses y los indicadores (Uruapan, coordinador de la MSJ, agosto de 2015).

Entonces ya nos hemos puesto de acuerdo en evitar mencionar cosas personales, nada puede salirse de la agenda. Nosotros llevamos una agenda; hay muchos puntos importantes pero si no están en la agenda acordada no se tocan, no se pueden tocar. Es muy importante que los ciudadanos manejen bien su *speech* porque si no las autoridades se valen de esos errores para descalificar a la Mesa (Morelia, coordinador de la MSJ, agosto de 2015).

⁴ El FICOSEC (Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana) es un fideicomiso dirigido por empresarios de Chihuahua y tiene la misión de contribuir al sostenimiento de distintas iniciativas ciudadanas en materia de seguridad y justicia. En la actualidad aporta recursos al Observatorio Ciudadano de Prevención, Seguridad y Justicia de Chihuahua A. C., al Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia de Chihuahua A. C., a la Mesa de Seguridad y Justicia de Ciudad Juárez, al Centro de Desarrollo Integral Policial y al Observatorio Ciudadano de Gobernanza y Seguridad. El fondo se financia con un porcentaje extra del impuesto a la nómina.

La minuta es un instrumento puntual que permite dar seguimiento a los acuerdos tomados en las plenarios. Una vez que se ha tomado un acuerdo éste queda inscrito en la minuta como asunto que deberá ser objeto de seguimiento y de consideración en la siguiente plenario. El seguimiento de los acuerdos pasa a manos de los comités respectivos. Por lo general, esto implica que la persona encargada del comité sostenga reuniones periódicas con los funcionarios vinculados con tal acuerdo. Los avances serán reportados en la reunión plenario que corresponda.

2.7.5 Las reuniones plenarios

La reunión plenario es el componente más importante del funcionamiento de las MSJ. En ella se discuten los asuntos de la agenda de seguridad y justicia, se establecen los acuerdos y se da seguimiento a las metas y objetivos acordados. La relevancia y aportación de estos encuentros pueden entenderse mejor si se los analiza considerando las dimensiones práctica, simbólica y estratégica. La conjunción de estas tres dimensiones distingue a las MSJ de otras iniciativas en el campo de la seguridad ciudadana, como los consejos ciudadanos o los observatorios.

Las plenarios tienen una función práctica muy concreta: elaborar la Agenda de Seguridad y Justicia, dar seguimiento a los problemas de seguridad y justicia ciudadana de la comunidad, definir cursos de acción y metas cuantificables y monitorear periódicamente los avances. Para lograr este fin, las plenarios se apoyan en los reportes de los comités, especialmente el de indicadores, y en los informes de los funcionarios. Una sección importante de la reunión se dedica a dar seguimiento a los acuerdos previos y otra a considerar los temas que pugnan por entrar en la agenda.

La orientación práctica de las MSJ queda muy bien expresada en el uso de órdenes del día que establecen con claridad los temas que se abordarán. Esa orden se acuerda previamente entre el coordinador y las autoridades. Se trata de una regla que ayuda a organizar la reunión y elimina fuentes de distracciones.

El funcionamiento de la reunión plenario

Un paso importante en la creación de la Mesa fue la visita a la plenario nacional. Allí conocimos una variedad de experiencias y la forma en que cada Mesa adoptaba, “tropicalizaba”, el modelo a las condiciones locales. Nos dimos cuenta de que mucha gente encontró en el modelo de la Mesa la respuesta a las preguntas que ya se venía haciendo en materia de seguridad ciudadana: el problema de establecer un diálogo con el gobierno.

Nosotros ya teníamos un movimiento ciudadano sobre el tema de la inseguridad, pero no teníamos una organización. De hecho, unos años antes habíamos realizado una reunión entre ciudadanos y autoridades muy parecido al esquema de las Mesas. Esa fue una reunión como de 100 personas, había autodefensas, organizaciones sociales, pequeños empresarios y autoridades, pero al final sólo quedamos 20. Había mucho miedo (Apatzingán, coordinador de la MSJ, agosto de 2015).

Las reuniones plenarias tienen una muy importante función simbólica. Al respecto es importante subrayar que las MSJ son un emprendimiento social voluntario. Los participantes (ciudadanos y funcionarios) no están obligados, por lo menos legalmente, a participar. Entonces, ¿cómo las MSJ han logrado motivar el compromiso de estos actores? La respuesta a esta interrogante nos obliga a considerar el papel de las reglas que regulan el funcionamiento de la MSJ y la plenaria, en particular: las reglas crearon un ambiente proactivo que favoreció la interacción entre ciudadanos y funcionarios y fomentó la formación de confianza. Las reglas no sólo obligan a los actores a comportarse de una forma apropiada, también expresan valores que refuerzan el sentido de acción colectiva de las MSJ.

Las plenarias operan con una serie de reglas que en los hechos han garantizado la continuidad del proyecto. Algunas de ellas han sido elaboradas en forma consciente, como la de apegarse al orden del día y a los problemas de seguridad concretos que aquejan a la comunidad. En este rubro también destacan las reglas de confidencialidad y resolución de conflictos de interés. La de confidencialidad busca crear las condiciones propicias para abordar temas de seguridad que demandan discreción. Sin embargo, esta regla sirve además para que funcione otra importante: “la del trato llano y directo”. En las plenarias los ciudadanos y las autoridades suelen confrontarse abiertamente y la regla de confidencialidad asegura que las recriminaciones no tomen estado público. Aunado a ello, la regla que prohíbe a los ciudadanos presentar peticiones personales busca evitar que los intereses particulares colonicen a la MSJ.

Los integrantes de las MSJ también han construido sus propias reglas prácticas. Una de ellas, por ejemplo, dicta que el trato entre los miembros debe ser directo e igualitario, deben llamarse por su nombre y se debe evitar la mención a cargos o títulos. Ese tipo de trato se debe expresar además en la distribución de los asistentes (mezclados y no agrupados) y en el orden de las exposiciones. Sobre el principio de mantener la fuerza de la MSJ y no romper la relación, es muy importante evaluar el momento y la trascendencia del tratamiento de ciertos temas que puedan implicar conflicto. No se deben evitar si son asuntos fundamentales para la seguridad y la justicia, pero deben ponderarse los temas que no son sustantivos de acuerdo a las prioridades de la MSJ. Si la consideración de un tema (uso de recursos públicos, por ejemplo) amenaza con poner en riesgo la participación de algún funcionario, entonces los ciudadanos se concentran en aquellos que sí tienen consenso y los más conflictivos y/o accesorios se dejan para una ocasión más propicia. Así, las *reglas prácticas* que los participantes se han dado tienen un valor estratégico fundamental: asegurar la continuidad de los vínculos entre los ciudadanos y las autoridades en la eficaz solución de las problemáticas de seguridad y justicia de la localidad.

La *dimensión estratégica* es crucial para el mantenimiento de la cooperación, la construcción de capital social y el desarrollo de marcos de referencias comunes. Estos logros sólo pueden alcanzarse como resultado de una interacción prolongada. Los coordinadores entrevistados señalaron que un principio adoptado es evitar las confrontaciones que no conducen a los resultados que se buscan. En su lugar, apuestan a concentrarse en los temas importantes de mediano y largo plazo.

El debate es importante, pero hay que saberlo administrar para evitar cualquier afectación a la confianza entre quienes participan de la red.

El éxito no depende de una fórmula mágica sino de un *proceso interactivo* en el que un grupo de actores identifica un problema social, propone una respuesta, instrumenta acciones y programas y evalúa y monitorea los resultados. Esa secuencia de cooperación es la que conduce a la construcción de un capital social más sólido y, muy importante, a una comprensión más completa y profunda de los desafíos locales en materia de seguridad.

Los funcionarios gubernamentales

¿Qué ganan las autoridades? Las Mesas le permiten a la autoridad ganar la respetabilidad que deben tener y no tienen. Ellos están recuperando credibilidad. Ellos están contentos. Al principio nosotros no creíamos en ellos; ahora nos damos cuenta que tienen las mismas intenciones que nosotros. Ellos se dan cuenta que ciertas cosas no hubieran ocurrido sin nuestro apoyo. Algunos funcionarios piden ayuda a la Mesa para obtener resultados de otros funcionarios. Se abren nuevos canales de comunicación que aceitan la comunicación entre grupos burocráticos.

Con la Federación ha sido más fácil establecer vínculos estables. La Federación también tiene cambios, pero los que llegan tienen el mismo enfoque, son gente de carrera, profesionales que valoran la participación de los ciudadanos. En el Estado hay muchos cambios y mucha gente improvisada. La relación con el Presidente Municipal es buena, pero su alcance de actuación es pequeña porque ya no tiene policías. Los municipios están fuera de los temas de combate a la delincuencia. Ellos entran en temas de prevención social. La participación del gobierno municipal ha hecho poco: facilitó la publicidad para el uso del 066 y el tema de la fuerza cívica. El cambio de funcionarios afecta la continuidad de programas. Las fuerzas federales son un modelo e influyen en que se hagan las cosas diferentes, los federales son aliados (Uruapan, coordinador de la MSJ, agosto de 2015).

Los ciudadanos y los funcionarios tienen importantes razones de corto plazo para participar en un proyecto como el de las MSJ. La magnitud de la crisis de seguridad y las expectativas de ganar legitimidad son algunas de ellas. Además, el funcionamiento de las mismas brinda otras razones para sostener la continuidad del proyecto. Los funcionarios, por ejemplo, han encontrado un espacio que les permite interactuar con otros funcionarios. Para ellos, las MSJ se han convertido en un espacio inédito de coordinación horizontal que facilita la comunicación entre actores acostumbrados a ambientes altamente segmentados (ver recuadro El funcionamiento de los comités).

Los ciudadanos también han tenido la oportunidad de reajustar sus expectativas. El intercambio regular con los funcionarios públicos ha ofrecido a los ciudadanos una nueva perspectiva sobre cómo “se llevan los asuntos públicos”. Para los coordinadores, la MSJ los hizo abandonar la idea de que la seguridad pública consistía en más patrullas y policías. El tema de la formación de los policías, la necesidad de adecuar

los marcos legales, la importancia de integrar en el análisis el papel de las procuradurías, el sistema de justicia y el de reclusorios.

Las MSJ exitosas son, sin duda, aquellas que han reducido los índices delictivos en sus comunidades, las que han instrumentados buenos programas preventivos o las que han empujado cambios legales para mejorar la persecución del delito. Pero, la idea de éxito también debe incluir la capacidad de los participantes de la red para construir un mejor entendimiento del problema y, por lo tanto, para crear nuevas oportunidades de cooperación.

2.7.6 Los comités

La experiencia de la Mesa de Seguridad y Justicia de Ciudad Juárez mostró que llegar a acuerdos en las plenarios no era suficiente porque se requería de un marco de trabajo que posibilitara el seguimiento de los mismos y diera continuidad al trabajo de ciudadanos y funcionarios. La modalidad de los comités, un signo de identidad de las MSJ, ofreció esa posibilidad. Entre otras aportaciones, el esquema facilitó la focalización en los problemas considerados críticos y la búsqueda de soluciones a éstos. Los ciudadanos y funcionarios en los comités tenían la posibilidad de interactuar regularmente, ahondar en el diagnóstico de los problemas, explorar las soluciones y, eventualmente, aportar nuevas perspectivas. En muchos aspectos, se trata de una instancia que ha añadido importantes innovaciones.

Los comités y la plenaria están articulados por un círculo virtuoso. Los acuerdos tomados en las plenarios se convierten en la materia de trabajo de los comités. Allí se da seguimiento a los acuerdos, se llevan a cabo reuniones de trabajo entre ciudadanos y funcionarios y se elaboran reportes para las plenarios. Como comentó un entrevistado, “en los comités se hace el trabajo rudo”. Pero, a su vez, los resultados del trabajo en los comités vuelven a la MSJ como informes y propuestas para ser considerados por los ciudadanos y funcionarios.

Sin embargo, no todas las MSJ han adoptado el modelo de trabajo de los comités. En Veracruz, por ejemplo, funcionan con un solo comité encargado de la elaboración de indicadores y generación de información que alimenta el funcionamiento de las plenarios. Esta estrategia parece expresar la idea de que las MSJ deben concentrarse exclusivamente en la solución de los problemas de seguridad, para lo cual sería suficiente la información provista por el Comité de indicadores. No están claras las consecuencias de este enfoque, pero de persistir podría poner en riesgo la capacidad de la MSJ para elaborar una visión más integral de los problemas locales de seguridad y justicia.

El funcionamiento de los comités

La Mesa tiene un Comité de prevención que trabaja sobre temas sociales vinculados con el delito y otro de participación ciudadana. Juntos trabajan en prevención. Los otros comités son de fortalecimiento institucional, vinculado con el tema de coordinación; seguridad jurídica, vinculado con el tema de legislación y el combate a la impunidad. El Comité de prevención lo lidera una mujer académica y trabaja con otras mujeres empresarias y académicas. Ella trabaja con universidades de Uruapan y colabora con la gente de Prevención de [la Secretaría de] Gobernación. El Comité de seguridad jurídica estudia y propone reformas legislativas, el de fortalecimiento institucional está enfocado en el tema de coordinación y en el desarrollo de las capacidades de la policía. La Mesa no propone un modelo de policía, pero estamos trabajando con la idea de “policía de cercanía” (Uruapan, integrante de la MSJ, agosto 2015).

Nosotros nos dimos a la tarea de hacer un foro cada dos meses para acercar al ciudadano con la fuerza de seguridad. Esa fue una estrategia del Comité de comunicación. Cada comité debe tener claro sus objetivos. Tenemos otro comité que se llama: fortalecimiento institucional. Esto salió de una petición que le hicimos a la Secretaría de Seguridad Pública para que nos diera una charla y luego decidimos invitar a más gente a ese encuentro. El foro de información que era para la Mesa se transformó en una reunión con 150 personas. Fue un foro muy interesante. Al siguiente foro invitamos a la gente para que conociera cómo funciona un juicio oral y público. Ese ejercicio lo hicimos con la Procuraduría (Morelia, coordinador de la MSJ, agosto de 2015).

La sistematización permitió recoger una amplia y variada gama de experiencias en donde el trabajo en los comités ha servido de base para la propuesta de acciones innovadoras. En Uruapan, por ejemplo, el Comité de prevención está asesorando al Municipio en la implementación de los programas de prevención que cuentan con recursos de la Federación. La MSJ se encargó de reunir a las personas con las competencias adecuadas para trabajar en un proyecto de alto impacto social. Ni los miembros de la MSJ ni los del comité reciben recursos públicos. En esta misma línea se ubican los foros dedicados a difundir el nuevo modelo de juicios orales en Morelia. Otro tipo de acciones frecuentes (en Morelia y Xalapa) son las campañas para promover la denuncia de los delitos.

En los hechos, los comités pueden llegar a operar con cierto grado de autonomía en el sentido de que no están atados exclusivamente a los acuerdos de la plenaria. Los comités activos identifican oportunidades y toman iniciativas e impulsan proyectos relevantes desde la perspectiva de las necesidades locales de seguridad y justicia. Sin embargo, los comités son también espacios de reflexión que contribuyen a una mejor comprensión de la problemática de la seguridad y a una articulación más aceptada de las relaciones entre los ciudadanos y los funcionarios. En los comités, a diferencia de las plenarios, los voluntarios y colaboradores pueden aportar trabajo, conocimientos y otro tipo de recursos.

La operación de un comité dedicado a la recolección, sistematización y difusión de información es una condición necesaria para el funcionamiento de las MSJ. En la mayoría de ellas esta tarea recae en el Comité de indicadores. La gran mayoría de los ciudadanos de las MSJ no tiene conocimiento sobre los temas de violencia y delito y, mucho menos, sobre los aspectos técnicos del manejo de la información, pero para interactuar con los funcionarios en condiciones similares necesitan recortar este déficit en el menor tiempo posible.

Las innovaciones aportadas por los ciudadanos tienen valor cuando no compiten con las técnicas o herramientas que utilizan los funcionarios. La discusión sobre la calidad de la información pública sobre delitos es un paso que todas las MSJ tienen que dar. El mejoramiento de las estadísticas públicas, el establecimiento de un idioma común para referirse al problema es una tarea de mediano y largo plazo de las MSJ. Sin embargo, las aportaciones significativas a veces pasan por aportar un nuevo ángulo de visión a los problemas. Por ejemplo, las MSJ de Xalapa, Apatzingán y Córdoba han hecho muy importantes aportaciones de información sobre robo de vehículos y otros delitos con base en los periódicos locales, pero georreferenciada. Este tipo de logros tiene una enorme repercusión en su prestigio.

Un paso decisivo de la maduración de las MSJ como red de gobernanza ocurre cuando los actores acuerdan construir una visión común de los desafíos y problemas que enfrentan. Los ciudadanos, sin el respaldo de un equipo que genere información pertinente y relevante, no estarán en condiciones de participar activamente de este proceso.

2.8 Los resultados de las Mesas de Seguridad y Justicia

Las Mesas de Seguridad y Justicia tienen una orientación eminentemente práctica: su objetivo manifiesto es contribuir a la solución de los problemas de seguridad y justicia. Esto convierte a los resultados en un aspecto fundamental de cualquier evaluación. Para la perspectiva de las redes de gobernanza y, en particular, el enfoque de la seguridad ciudadana, la participación ciudadana no sólo tiene el propósito de ampliar las bases de legitimidad de las políticas públicas. Mucho más significativa es la contribución del modelo a mejorar el impacto y la eficiencia de las mismas. El estudio de sistematización reveló que las MSJ, pese a su corta experiencia, están generando resultados consistentes con el paradigma de la seguridad ciudadana y con las demandas sociales locales en torno a estos problemas.

Las aportaciones prácticas de las MSJ, su contribución a la construcción de un medio social más seguro y menos violento, puede entenderse mejor si se las analiza desde las siguientes perspectivas:

- Los efectos sobre la reducción de la incidencia delictiva.
- La construcción de una *visión común* sobre los problemas de violencia e inseguridad.
- La coordinación de los organismos de prevención, seguridad y justicia.

- La interacción y relación sana entre ciudadanos y autoridades, generando un cambio cultural en la forma de interrelacionarse.

2.8.1 Acciones y resultados directos

La agenda es la columna vertebral, pues ordena las prioridades y define el programa de trabajo de las MSJ. Éstas, atentas a las problemáticas locales, han asumido un arco temático amplio. Las medidas directas implementadas desde las MSJ incluyen acciones de fortalecimiento de las policías locales (Apatzingán y Tampico), cambios en los modelos operativos de las policías [adopción de cuadrantes (Morelia)], uso de nuevas tecnologías para prevención situacional [cámaras (Coatzacoalcos y Xalapa)], programas de prevención social (Uruapan), fomento de la cultura de la denuncia y creación de espacios de interacción entre los funcionarios de seguridad y los ciudadanos (Morelia).

Las MSJ instrumentan programas de distinto tipo que no requieren del concurso activo y directo de los funcionarios. Por ejemplo, en Morelia se había señalado que la falta de denuncias era un obstáculo para la intervención de las fuerzas de seguridad. Según el coordinador “el problema es que estamos acostumbrados a no denunciar, por muchas razones, porque tenemos miedo a las instituciones o porque nunca pasa nada. Pero si tú no denuncias no puedes pedir solución al problema de los asaltos. La ciudadanía tiene una corresponsabilidad”.⁵

Por ese motivo uno de los comités ideó una campaña publicitaria en redes y medios para fomentar la denuncia de delitos y, al mismo tiempo, se creó un *chat* para facilitar la denuncia. Se trata de un *chat* integrado por los vecinos de una colonia y la policía. Según el promotor del proyecto:

[...] en la red hay 100 ciudadanos que siempre están reportando situaciones a la policía, es un *chat* de la colonia. El objetivo del *chat* es vincular a los ciudadanos con la policía en un cuadrante determinado. Eso ha hecho que el índice de robos baje en la colonia. Empezamos a llevar el récord de denuncias. A principio de año eran nueve delitos diarios y ahorita estamos en dos, nada más por organizarnos.⁶

En otros casos, las acciones apuntan a lograr un mejor desempeño de los propios organismos de seguridad. Por ejemplo, la incidencia del secuestro en Córdoba, Veracruz, era muy alta, como lo describe el coordinador de la Mesa: “todos estamos a dos de distancia de algún caso de secuestro”. En este caso, la presión ciudadana a través de la MSJ obligó a las autoridades a responder con acciones concretas. Según el coordinador, “el primer gran logro de la MSJ es que Córdoba ahora tiene una Unidad Especializada en el Combate al Secuestro (UECS). Me encanta decirlo, a partir de la instalación tenemos, hasta donde el Observatorio lo ha documentado, cero

⁵ Entrevista con el coordinador de la MSJ de Morelia, Michoacán.

⁶ Entrevista con el coordinador de la MSJ de Morelia, Michoacán.

víctimas fatales. Antes teníamos un promedio de 20 y 40 secuestros mensuales; hoy tenemos 14, pero sin víctimas fatales”.⁷

La mayoría de los diagnósticos señala que las policías locales son el punto más débil de la política de seguridad. Por eso no extraña que las MSJ hayan sido el espacio para la formulación de estrategias de fortalecimiento de las policías. Es el caso, por ejemplo, de la de Tampico-Madero-Altamira, que propuso un fideicomiso para “financiar los proyectos de fortalecimiento de la policía. Estudiamos el modelo de FICOSEC para implementarlo en Tamaulipas y le propusimos al gobierno un aumento temporal del impuesto a la nómina para financiar el fortalecimiento de la institución policial: reclutamiento, capacitación y dignificación. La propuesta se aceptó”.⁸

¿Qué factores han propiciado la proliferación de este tipo de acciones? Sin duda, el modelo MSJ, que explícitamente se define como un instrumento para la solución de problemas. Pero también hay que considerar otros elementos, como la capacidad para tomar la iniciativa de los líderes locales, los problemas locales que definen áreas de oportunidad y la disposición de los ciudadanos y las autoridades para embarcarse en proyectos de colaboración. La conjunción de estos elementos hace que las experiencias locales tiendan a la diferenciación organizativa y temática, pero también indican que existe un enorme campo fértil para este tipo de iniciativas.

2.8.2 Construcción de una visión común

El hecho de que las MSJ hayan generado resultados positivos en un periodo tan breve convalida el modelo. Sin embargo, el estudio de sistematización también constató que en el seno de éstas se están ensayando nuevas soluciones que tendrán una profunda repercusión en el diseño e implementación de las políticas públicas de seguridad ciudadana. Las redes de gobernanza, como las MSJ, son soluciones más eficientes que los mecanismos tradicionales de gobierno porque pueden conjuntar las capacidades de un gran número de actores y, con base en ello, construir una visión común de los problemas. En otras palabras, el funcionamiento de las MSJ envuelve a ciudadanos y funcionarios en una dinámica de aprendizaje social que en el corto plazo ha facilitado la implementación de muchas medidas exitosas, pero que en el mediano y largo plazos contribuirá a una mejor gobernanza del sector de seguridad y justicia.

El diseño de las MSJ obliga a los participantes a focalizarse en los problemas locales de seguridad y justicia. La única forma de hacerlo es prestando atención a las evidencias que los actores aportan. Es por eso que las MSJ funcionan como mecanismos de articulación de distintas visiones. El coordinador de Tampico-Madero-Altamira lo describe en estos términos: “La Mesa funciona como una ventanilla

⁷ Entrevista con el coordinador de la MSJ de Córdoba, Veracruz. Para otro coordinador la tarea de los ciudadanos es “empujar a las instituciones a hacer su chamba. No se debe pretender reemplazar a las instituciones. Una manera de ayudarlas es acercarles modelos de prevención y de reforma policial” (Uruapan, Michoacán). La expresión “a dos de distancia” significa que se está muy cerca.

⁸ Entrevista con el coordinador de la MSJ de Tampico-Madero-Altamira, Tamaulipas.

única. La autoridad recibía información dispersa sobre el delito, pero toda la información tiene un mismo origen. En lugar de muchas denuncias ahora se trabaja con un solo indicador, por ejemplo, robo a casa habitación”.⁹ Las MSJ están creando las condiciones para la construcción de una visión común más integral de los problemas locales.

Pero, como puede inferirse de algunas experiencias (ver recuadro Las disputas por la información), el proceso de construcción de un marco de referencia común se enfrenta a las dificultades de los actores para reconocer la validez y legitimidad de las visiones que no se acomodan fácilmente a sus marcos de referencia. En el caso de las MSJ se advierte una tensión entre dos formas de conocimiento: el conocimiento experto de los funcionarios gubernamentales (no todos) y el conocimiento *amateur* de los ciudadanos que tiene como fundamento la práctica y el activismo cívico.

En la medida que el conocimiento sobre la seguridad y la violencia sea considerado un monopolio de expertos será difícil la construcción de una visión común sobre los problemas locales. Si bien esta tensión está presente en la mayoría de las MSJ, también es cierto que los actores han mostrados destrezas para superarla. Este paso constituye un punto importante en el desarrollo de las Mesas porque significa que se han dado pasos sustantivos en la construcción de relaciones basadas en la confianza y la cooperación.

En la medida que los actores abandonan esta etapa de confrontación pueden embarcarse en una dinámica más productiva de aprendizaje social. El coordinador de la Mesa de Uruapan reconoce que “el primer logro de la Mesa fue sentar a las autoridades y crear las condiciones *para decir las cosas como son*. Saber que entre nosotros tenemos que cuidarnos las espaldas. Las autoridades se han dado cuenta de que si nos explican con calma nosotros entendemos, *estamos aprendiendo mutuamente*”.¹⁰

Asimismo, el aprendizaje social tiene importantes consecuencias para la viabilidad de las MSJ, porque, como se aprecia en muchas experiencias, el mejor entendimiento de la realidad incrementa la probabilidad de éxito de los programas. Las prácticas exitosas como la contención del secuestro en Córdoba, la disminución de robos en carreteras de Coatzacoalcos o la disminución de robos en vía pública y a hogares en Morelia tienen detrás el respaldo de un trabajo cooperativo y diagnósticos compartidos que facilitaron el diseño e instrumentación de soluciones concretas.

⁹ Entrevista con el coordinador de la MSJ de Tampico-Madero-Altamira.

¹⁰ Entrevista con el Coordinador de la MSJ de Uruapan, Michoacán.

Las disputas por la información

Cuando me hice cargo de la MSJ el dato del secuestro fue el que más me sorprendió. En la plenaria dejé el tema del secuestro para tocarlo al final. Yo mostré, con base en fuentes oficiales, que el secuestro en el último mes era cero y en los anteriores también. Entonces el secretario de Seguridad dice que tiene tres y el fiscal que tiene dos. Alguien levanta la mano y pregunta si los dos que él tiene coinciden con los tres o si más bien son 5 secuestros. Se voltean a ver, pero no hay respuesta. Y yo digo, ésta no es la gráfica importante ¡lo importante es que nosotros llevamos 43! Entonces empiezan las descalificaciones a mi persona. Cuestionaron mi metodología y yo le respondí metodológicamente, en términos académicos, en términos de confianza. Todo el mundo entendió que no estábamos jugando.

Quedó claro que los datos eran robustos. Y se levantó una mano, dijo: “¿sabes qué? Yo tengo 3 casos de secuestro en este momento y no los tiene él”, entonces se levanta otra mano y dice: “de mi primo no sabemos nada, ni donde está. Y hay una solicitud de rescate y no lo tiene ninguno”. Entonces empieza un momento muy complicado y yo traía los datos en mi computadora y entonces yo dije: “bueno si no me creen puedo poner aquí nombres, apellidos y fechas”. En ese momento, a las autoridades, por supuesto, nos les gustó y varios se salieron (coordinador de Mesa de Seguridad Córdoba, Veracruz).

Como se planteó en el marco teórico, el aprendizaje social y el capital social pueden potenciarse mutuamente. Si las condiciones apropiadas se dan, como parece suceder con las MSJ, el aprendizaje social que conduce a la construcción de marcos de referencia comunes tiene un efecto positivo sobre el capital social porque la confianza entre los actores se expande al mismo tiempo que se consolidan las bases para una más amplia cooperación. Como lo reconoce el coordinador de la MSJ de Apatzingán: “la confianza es fundamental para el buen funcionamiento de la Mesa, pero es algo que se gana con el trabajo en conjunto. Es una construcción. *Se va viendo quién está interesado y quién no*. Para nosotros fue más fácil construir confianza con las autoridades federales”.

La construcción de la visión común también conlleva un cambio en las percepciones que los ciudadanos tienen del funcionamiento del aparato de gobierno y, en general, de las políticas de seguridad y justicia. Para los ciudadanos la MSJ ha sido un vehículo para:

[...] conocer mejor el trabajo de los funcionarios. Por ejemplo, dejamos de pensar que todos están coludidos con el crimen organizado, nos dimos cuenta que hay gente muy valiosa que arriesga su vida. Pero algo falla. No hay personal ni recursos, pero con una buena coordinación se lograría mucho más. Es un tema de voluntad y recursos, pero más de voluntad.¹¹

¹¹ Entrevista con el coordinador de la MSJ de Uruapan, Michoacán.

2.8.3 Coordinación entre autoridades

El encuentro de los ciudadanos y los funcionarios propiciado por las MSJ ha devenido en un entendimiento más acabado de las crisis locales en materia de seguridad y justicia. Pero el efecto no se limita a esta dimensión de las relaciones en las MSJ. Menos esperada, pero no menos significativa y relevante, es la clase de comunicación y entendimiento que la dinámica de las MSJ ha provocado en las relaciones entre los propios funcionarios. En esta dimensión puede apreciarse con claridad el tipo de efecto que puede esperarse de las redes de gobernanza. Las MSJ enseñaron a los funcionarios, acostumbrados a los esquemas compartimentados y jerárquicos, que tenían un conocimiento escaso acerca del funcionamiento de otros organismos de seguridad y justicia, especialmente cuando pertenecía a otros niveles de gobierno.

El modelo de la Mesa deja claro que la chamba es de ellos, ellos tienen que velar por la seguridad. Al sentar a funcionarios de alto nivel te das cuenta que los funcionarios tienen la voluntad y tienen los recursos, pero no están coordinados. Los escuchas hablar en la plenaria y te das cuenta de que no habían platicado entre ellos. En una reunión con todas las autoridades del área de seguridad sucedió que un funcionario recién conocía a un policía federal que hacía dos meses estaba trabajando en el Municipio. ¡No se conocían! (Uruapan, coordinador de MSJ, agosto de 2015).

Un coordinador señaló: “nos dimos cuenta que no había coordinación entre ellos. Los federales responden al gobierno Federal y no les gusta responder a los marinos”.¹² En la MSJ de Uruapan ocurría algo similar: “las reuniones de la MSJ dejaron ver los graves problemas de coordinación entre las instituciones del gobierno estatal y entre los niveles de gobierno. ¿Cómo se da cuenta uno? Por ejemplo, con la llegada de los federales comenzaron a bajar los delitos graves, pero se dispararon los delitos comunes. Aumentaron los robos de autos, a casas y negocios. Además, estos delitos no se denuncian y no se puede tener una idea de la magnitud: sólo se conocen las percepciones. La policía local no estaba preparada para actuar sobre estos delitos porque la venta de autopartes robadas no está penada. De esta experiencia salió la iniciativa de cambiar los marcos legales para combatir el robo de autos.”¹³

El fomento de la coordinación interinstitucional es uno de los campos más promisorios para el desarrollo de las MSJ. Las inercias burocráticas, el verticalismo y la falta de incentivos y motivación han creado culturas hostiles a la cooperación que, como lo señala la cita anterior, han contribuido a magnificar los problemas de seguridad. El estudio de sistematización encontró ejemplos notables de cómo el intercambio de información y la construcción de confianza pueden contribuir a revertir estos patrones tan firmemente arraigados en los institutos encargados de la seguridad y la justicia.

¹² Entrevista con el coordinador de la MSJ de Tampico-Madero-Altamira, Tamaulipas.

¹³ Entrevista con el coordinador de la MSJ de Uruapan, Michoacán.

2.8.4 Evaluación

El modelo MSJ es un tipo de intervención orientado a la solución de problemas locales de seguridad y justicia. La práctica, en un periodo breve, ha producido resultados muy significativos. Las MSJ funcionan apegadas a un muy importante principio: las acciones deben estar fundadas en evidencias. Ambas características están vinculadas con la marcada inclinación de las MSJ por generar información relevante. Sin embargo, éstas no han dado pasos en la dirección de acompañar sus acciones con mediciones de su desempeño e impacto.

Las razones que justifican esta situación son atendibles. La urgencia de la situación de crisis ha hecho que se dé prioridad a la intervención, las carencias técnicas y metodológicas de los ciudadanos, la falta de recursos económicos y la ausencia de un modelo integral de intervención no han permitido la medición del impacto de las MSJ. Sin embargo, la sistematización ha encontrado muy buenas condiciones para que en el futuro cercano las MSJ puedan dar algunos pasos en esta dirección.

Entre otras pueden señalarse las siguientes:

- El liderazgo de las MSJ y de México sos valora positivamente las evaluaciones porque, entre otras razones, suelen ser parte de las exigencias a las instituciones de gobierno. Además, la MSJ en un sentido no técnico puede ser considerada como un ejercicio de evaluación y rendición de cuentas permanente de la política de seguridad. Para los ciudadanos, este tipo de ejercicios puede contribuir al fortalecimiento de la práctica y del modelo.
- Las MSJ generan un volumen grande de información que debe ser aprovechado para fines evaluativos. Las MSJ cuentan con capacidades para generar, almacenar, procesar y difundir información. Asimismo, tienen las herramientas técnicas para el seguimiento y monitoreo de los indicadores más relevantes.
 - La evaluación debe distinguir entre tres modalidades.
 - El primero, quizás el más importante desde el punto de vista del objetivo de la MSJ, es la evaluación de impacto. Los ejercicios de seguimiento y monitoreo que actualmente se hacen son importantes, pero insuficientes para atribuir a la intervención de las MSJ los cambios observados. La obtención de evidencia robusta sobre la relación de causalidad entre la práctica y los resultados redundaría en un fortalecimiento del modelo.
 - El estudio de sistematización permitió observar que las MSJ están induciendo cambios importantes en el diseño e instrumentación de las políticas de seguridad locales. Se trata del tipo de cambios que puede aportar una solución estructural a los problemas de la violencia y la inseguridad, sobre todo considerando la debilidad de los organismos de seguridad. Entonces, otra línea de evaluación tiene que ver con el impacto de las MSJ en el proceso de hechura de políticas públicas de seguridad.
 - Por último, pero no menos importante, la capacidad de acción colectiva de la MSJ debe ser también objeto de escrutinio. Sin duda, las relaciones de confianza y el proceso de aprendizaje que conduce a un

entendimiento común de los problemas locales constituye la principal palanca de cambio de las MSJ. Por lo tanto, sería de suma importancia ahondar en el conocimiento de estos dispositivos. El tipo de evaluaciones descritas en los dos primeros puntos requieren de un enfoque de tipo cualitativo más enfocado en los procesos de cambio y desarrollo que en los impactos.

2.9 México sos en la formación de las MSJ y la Red Nacional de Mesas de Seguridad y Justicia

En la percepción que tienen los coordinadores de las MSJ respecto al papel que desempeña México sos se pueden distinguir dos facetas distintas:

1. Como promotor, articulador y replicador de MSJ en el país.

Los coordinadores reconocen y valoran positivamente el papel de México sos como promotor del modelo de las Mesas de Seguridad y Justicia. En todos los casos, México sos ha fungido como eje articulador desde las instancias preliminares de formación de las Mesas, hasta el asesoramiento permanente para centrar y mantener el sentido esencial de las mismas durante las etapas subsiguientes.

La tarea de fomento y promoción del modelo tiene tres vertientes importantes: *a)* vinculación y comunicación con modelos experimentados de la MSJ, *b)* sensibilización de funcionarios locales y *c)* acompañamiento en el proceso de preparación e instalación de la Mesa.

En muchos casos, los ciudadanos agrupados en distintas expresiones organizativas estaban intentando crear instancias de participación más activas para hacer frente a la crisis local de seguridad. Estas experiencias, sin embargo, se desenvolvían sin orientación ni guía. Los coordinadores reconocen que México sos contribuyó a romper con el aislamiento de estas experiencias. El grado de desarrollo actual de muchas MSJ y la creación de nuevas en el futuro seguramente demandarán que México sos continúe desempeñando este papel.

2. Como coordinador de la Red Nacional de Mesas de Seguridad y Justicia (Red Nacional).

A partir del efecto multiplicador del modelo de MSJ, como redes de gobernanza, México sos convocó, en 2014, a las MSJ existentes para conformar una Red Nacional de MSJ cuyo objetivo fundamental es fortalecer y difundir el modelo de las Mesas a través del trabajo eficaz de las MSJ locales y los proyectos nacionales en materia de seguridad y justicia, surgidos de esta Red Nacional. Asimismo, busca homologar el funcionamiento, criterios y capacidades de las MSJ a fin de que todas y cada una de las mesas obtenga beneficios directos al formar parte de esta Red Nacional, vertebrada y coordinada por México sos.

¿Qué papel podría tener México sos en el futuro? A decir de uno de los entrevistados:

México sos puede jugar un papel determinante en traer mejores prácticas, de alguna manera accesible, que no se convierta en un sistema de protocolos. Creo que la comunidad, en general, necesita cosas más tangibles. México sos podría jugar un papel de mayor interlocución con las autoridades, en el momento en que México sos haga una afirmación contundente que pueda ayudar a las Mesas, nos hará mucho más eficientes ¿A qué me refiero? A que sé que si México sos, en las tres Mesas, dijera que nos invita a prestar atención a la reforma del sistema penal, todos voltearíamos hacia allá.¹⁴

Las demandas, apuntan en tres direcciones:

Primero, se percibe que la fuerza que tiene México sos debe proyectarse con mayor intensidad en la configuración de una agenda nacional que articule las experiencias de las Mesas de Seguridad y Justicia locales, acción que precisamente está gestándose en la Red Nacional de MSJ. Esto permitiría alinearlas en torno a un mismo proyecto y, muy importante, mandaría una fuerte señal hacia las autoridades locales. En ese sentido, por ejemplo, se analiza y valora la experiencia de los Encuentros Nacionales de las MSJ.

Segundo, la información, principal materia prima de las MSJ, carece de valor si queda encapsulada en las experiencias locales. México sos puede hacer una contribución muy significativa al desarrollo de esta red de segundo orden (Red Nacional) facilitando la comunicación y el intercambio entre las unidades que conforman la red. En los hechos, las visitas de inducción que los principiantes hacen a las reuniones de la MSJ más experimentadas reflejan el potencial que tienen este tipo de interacciones. La experiencia de los últimos años de las MSJ ha generado iniciativas muy innovadoras, no sólo respecto a la información, sino a procesos y metodologías, entre otros, que poco se conocen fuera del ámbito local.

Tercero, las MSJ tienen demandas de asistencia técnica que no siempre pueden satisfacerse en el ámbito local. Tres dimensiones son relevantes:

- Las capacidades de las MSJ para generar, sistematizar y aprovechar la información y transformarla en indicadores son muy dispares. Si bien el desarrollo de esas capacidades debería ser un desafío de cada MSJ, también es cierto que México sos puede tener un papel más activo en la estandarización de las metodologías.
- La focalización en los indicadores tiene un fuerte impacto organizativo porque facilita la concentración en los problemas urgentes de la localidad. Pero, la formulación de soluciones requiere además de conocimiento más especializado. Por ejemplo, la gran disparidad de posiciones frente al tema del Mando Único revelado por el estudio reflejaría algunas carencias en este sentido.

¹⁴ Entrevista con el coordinador de la MSJ de Córdoba, Veracruz.

- Por último, México sos podría contribuir a impulsar la implementación de estudios de evaluación de los proyectos de las MSJ.

Precisamente ante esta última demanda, México sos, a través de este instrumento, propone la estandarización y sistematización de la experiencia exitosa de las MSJ. Asimismo, como materia sustantiva del Segundo Encuentro Nacional de MSJ, se ha propuesto la homologación o estandarización de metodologías e indicadores, entre otros, así como la construcción de agendas locales de seguridad y justicia locales, como la presentada en el caso de Michoacán.

2.10 La replicabilidad de las Mesas de Seguridad y Justicia

La sistematicidad de una intervención se refiere al grado de consistencia y coherencia interna de la misma. Esto bajo el supuesto de que una buena práctica que es sistemática tiene mayores probabilidades de sostenerse en el tiempo y, por lo tanto, mostrar evidencia de su eficacia. Las prácticas que han cruzado cierto umbral de desarrollo también se caracterizan por contar con un alto grado de consistencia interna.

La valoración del grado de sistematicidad de las Mesas de Seguridad y Justicia requiere que se tomen en cuenta dos importantes rasgos de la práctica:

- Las MSJ deliberadamente han evitado la formalización de sus prácticas. Los participantes consideran que los principios que actualmente orientan el funcionamiento de las MSJ son suficientes. Para algunos, la formalización implicaría riesgos para su funcionamiento, como la burocratización y la pérdida de autonomía de los integrantes.
- La MSJ de Ciudad Juárez es una importante referencia y fuente de motivación para los que participan de la experiencia. Sin embargo, la difusión del modelo a nivel nacional ha estado a cargo de México sos. En ese sentido, esta instancia ha contribuido muy significativamente a garantizar la sistematicidad del modelo al asegurarse que las nuevas experiencias se apeguen a ciertos principios considerados de validez general. Puede sugerirse entonces que la sistematicidad de la práctica no depende tanto del grado de formalización de la experiencia, como de la labor permanente de orientación, apoyo y colaboración que México sos mantiene con las MSJ.¹⁵

En el sentido anterior, la investigación de campo permitió corroborar que la estructura, dinámica y funcionamiento de las MSJ guardan un gran apego al modelo impulsado por México sos. En el futuro, entonces, la sistematicidad de la experiencia de las MSJ dependerá de la capacidad de esta instancia para seguir contribuyendo con su desarrollo y consolidación.

¹⁵ Ello no implica que las MSJ no puedan formalizarse. Por ejemplo, algunos coordinadores evalúan positivamente la formalización como un medio para obtener recursos.

2.10.1 Factores internos y externos que inciden en la replicabilidad de las MSJ

La Mesa de Ciudad Juárez fue la primera iniciativa de su tipo. Ésta, lejos de haberse apoyado en un diseño preestablecido, se desarrolló y consolidó con base en su experiencia, éxitos y fracasos. Las demás MSJ tomaron como modelo el caso de Ciudad Juárez y, con el patrocinio de México SOS, han logrado replicar la práctica con éxito y gran apego al modelo original, mejorando, en algunos casos, algunas prácticas propias de las Mesas. Por lo tanto, la experiencia reciente responde positivamente las interrogantes acerca del potencial de replicación de la práctica.

La investigación, sin embargo, permitió identificar algunas condiciones internas y externas asociadas con la replicabilidad de la práctica. Los factores externos se refieren a variables que escapan al control de los protagonistas y, por regla general, están asociados con características del entorno social e institucional. Los internos se refieren a las propiedades y atributos de la propia organización y, por lo tanto, están bajo la influencia directa de los actores. En la cuadro 1 estos factores se han clasificado según su grado de influencia en la dinámica de la práctica.

Entre los factores externos que inciden en la formación y desarrollo de las MSJ pueden mencionarse seis condiciones:

- La decisión política local y/o Federal de apoyar las MSJ es de suma importancia porque manda una señal clara de la disposición del gobierno para cooperar con el modelo. En los casos de Ciudad Juárez y Michoacán las instituciones federales (la Policía Federal y la Secretaría de Gobernación) tuvieron un papel destacado como promotores de las MSJ. En otras entidades este papel ha recaído en los gobernadores o en los Secretarios de Seguridad.
- La formación de alianzas está relacionado con lo anterior. Los ciudadanos interesados en participar en prevención, seguridad y justicia necesitan vincularse con otros actores (gubernamentales y no-gubernamentales) con el fin de acceder a los medios y recursos necesarios para impulsar sus iniciativas. El papel de México SOS ha sido destacado en ese sentido como instancia promotora del modelo de las MSJ. Otros organismos civiles nacionales también han concurrido a brindar soporte y cobertura. Estas organizaciones han colaborado en muchos sentidos con los actores locales, pero el aporte más significativo es la vinculación con otras instituciones de gobierno o civiles nacionales. La articulación con estas instancias permitió a las MSJ romper con su aislamiento para transformarse en actores de una red nacional que en muchos aspectos es difusa, pero que ha sido decisiva en cuanto a la canalización de apoyo institucional.
- La replicabilidad de las MSJ depende de la interacción de muchos factores, pero ninguno de ellos ha sido tan decisivo como el de las redes sociales locales. Éstas aportan recursos como liderazgos sociales, información sobre incidencia delictiva y violencia y, lo más importante, grupos sociales muy cohesionados en torno a una visión común de la problemática local. Estos elementos, transpuestos en las MSJ se convierten en factores de estabilidad de las mismas.

- La crisis de seguridad a nivel local ha propiciado la formación de las MSJ pero, en general, puede considerarse que su influencia no es tan decisiva. En otras palabras, este modelo no requiere de un trasfondo de crisis para funcionar.
- Cualquier proyecto necesita resolver la cuestión del financiamiento de sus actividades. Aunque es un tema importante para el funcionamiento de las MSJ, no es decisivo. Éstas son organizaciones livianas en el sentido de que no requieren de enormes recursos monetarios para operar porque la mayor parte del trabajo es voluntario. Una cuestión de otro nivel se plantea cuando de la MSJ surgen proyectos que para implementarse deben conseguir financiamiento. En este caso, tanto gobierno como iniciativa privada, organizaciones sociales, instituciones educativas, etcétera, deben aportar los recursos necesarios.
- La presencia empresarial en las MSJ es cuestión de debate. Para algunos esta presencia es garantía de éxito, porque ellos tienen el poder y la influencia necesarias para atraer la atención de los funcionarios. Para otros, las MSJ con un perfil empresarial muy marcado tienen menos representatividad social. La investigación, sin embargo, muestra que el papel de los empresarios no tiene tanto que ver con su poder (que sí cuenta, como con otro tipo de recursos). La mayoría de los empresarios que participan tienen mucha experiencia en sus organizaciones gremiales, son líderes en sus sectores de actividad y tienen mucha experiencia en materia de negociación con los gobiernos. Así, las MSJ se benefician de estos últimos atributos de los empresarios.

Cuadro 1: Factores internos y externos asociados con la replicabilidad del modelo MSJ

Factores	Grado de incidencia	
	Alto	Bajo
Externos	<ul style="list-style-type: none"> • Decisión política. • Alianzas verticales y horizontales • Redes y capital social local. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis de seguridad • Disponibilidad de recursos materiales • Presencia empresarial
Internos	<ul style="list-style-type: none"> • Interacción estratégica a largo plazo • Reglas básicas claras y compartidas • Generación de información y evidencias • Soporte institucional de México • Jerarquía de funcionarios • Liderazgo de coordinadores 	<ul style="list-style-type: none"> • Pluralismo/heterogeneidad de representación • Funcionamiento de comités • Conocimiento temas seguridad y justicia

La replicabilidad también depende de aspecto internos, o sea, factores que pueden ser manipulados por los actores, que tienen una gran incidencia en el desempeño de las MSJ.

- Primero, el diseño institucional de las MSJ (reglas, rutinas, valores) privilegia el cálculo estratégico de largo plazo. Los actores son muy conscientes de que forman parte de un proyecto de largo aliento. Entienden que los problemas de seguridad y justicia no pueden remontarse en el corto plazo. En algunas ocasiones, incluso, los actores deliberadamente han evitado entrar en conflictos con la autoridad por temas secundarios con el fin de no afectar los compromisos de largo plazo. Esta característica es muy valorada también por los funcionarios y puede considerarse como un factor que motiva su participación.
- Las reglas de las MSJ son simples y claras; están pensadas para favorecer la cooperación entre los ciudadanos y las autoridades. Más importante: se trata de reglas que promueven la interacción en el mediano y largo plazos. Una excesiva formalización introduciría rigideces que entorpecerían la cooperación; el actual esquema, por el contrario, deja un amplio margen de maniobra para que los actores puedan construir el ambiente que consideren más propicio. El funcionamiento del modelo, sin embargo, demanda que los ciudadanos se contengan y no busquen tomar ventaja en beneficio personal.
- Las MSJ tienen un rasgo común: todas han elaborado algún tipo de estrategia para generar y sistematizar información. Esta función tiene un importante efecto en su dinámica: focaliza la atención de los actores (ciudadanos y funcionarios) en los problemas de seguridad locales concretos.
- México sos ha actuado como una instancia de soporte y promoción de las MSJ. Sin esta cobertura los grupos locales hubieran enfrentado dificultades para transformarse en las organizaciones actuales. El aporte de México sos ha sido sustantivo. Puede afirmarse que toda empresa basada en experiencias locales tan descentralizadas requieren de una instancia de articulación que las unifique en torno a unos principios comunes.
- La relevancia de las MSJ aumenta cuando atrae la participación de funcionarios con capacidad de decisión. Dos razones apoyan este planteamiento.
 - La presencia de funcionarios de jerarquía brinda mayor sustento a las decisiones que se toman en las MSJ. Si en la manufactura de esas decisiones participaron altos funcionarios es más alta la probabilidad de contar con el apoyo de esa institución para instrumentar los acuerdos.
 - Los funcionarios con poder están en mejores condiciones para inducir cambios en sus instituciones alineados con el enfoque de la seguridad ciudadana.
- Con mucha razón se sostiene que la elección del primer coordinador es una decisión crítica en el proceso de instalación de una MSJ. Durante la etapa de despegue de las MSJ la capacidad de liderazgo del coordinador debe enfocarse en comunicar la visión estratégica del proyecto a los demás miembros, identificar las oportunidades de colaboración para fomentar la participación y buscar alinear los intereses particulares con los de la MSJ.
- La identidad de la MSJ (empresarial o plural) no afecta de modo decisivo su desempeño. Las MSJ conformadas mayoritariamente por empresarios pueden tener mayor cohesión interna. Esto puede contribuir positivamente al desarrollo de las mismas porque asegura una acción unificada de los

ciudadanos. Pero incluso en estos casos, los actores perciben la necesidad de moverse a un esquema de representación más amplio.

- Los comités son una pieza muy importante de la arquitectura de las MSJ. Las que tienen comités muy activos probablemente estén contribuyendo a la construcción de una plataforma de actuación mucho más sólida. Sin embargo, la investigación reveló que éstas pueden operar con un número reducido de comités o incluso un solo comité dedicado a la elaboración y seguimiento de indicadores.
- Por último, la replicabilidad de las MSJ no requiere actores con profundos conocimientos técnicos en prevención, seguridad y justicia. Las MSJ han implementado estrategias exitosas para solventar estas carencias. Por ejemplo, han buscado el apoyo de instituciones académicas, organismos especializados o han contratado consultores. Las MSJ son espacios de aprendizaje, pero el funcionamiento de las mismas no requieren ciudadanos expertos en los temas de seguridad y justicia.

**Guía para la
implementación del
modelo Mesa de
Seguridad y Justicia**



La idea de llevar a cabo una Guía de implementación del modelo de las Mesas de Seguridad y Justicia nace de la necesidad de crear un marco de criterios y reglas que faciliten y orienten el proceso de replicación actualmente en curso. México nos ha contribuido de modo sistemático al desarrollo del modelo en todo el país mediante una estrategia de asistencia y asesoría a cada caso.

La actual etapa de crecimiento exige contar con un documento rector que, por un lado, resuma la experiencia acumulada y, por otro lado, sirva como marco de referencia que, de manera estructurada, facilite la instalación y operación de las nuevas MSJ.

La guía reconoce que el proceso de formación de una Mesa de Seguridad y Justicia es complejo y difícil. Así, esta guía se elaboró con base en el conocimiento y *expertise* de México nos a través de la conformación de las diferentes MSJ y la experiencia de la MSJ de Ciudad Juárez.

La Mesa de Seguridad y Justicia Ciudad Juárez ha enfrentado con éxito el desafío de los cambios en los gobiernos Federal, estatal y municipal, así como las rotaciones de funcionarios y representantes de los poderes Legislativo y Judicial. Su continuidad en estas circunstancias refleja la solidez del modelo y su alto potencial de replicabilidad.

La guía ayudará principalmente a los ciudadanos que pretendan usar el modelo de MSJ como instrumento de vinculación con las autoridades en los temas de seguridad y justicia. En ese sentido, la guía identifica los principales roles, componentes y actividades que distinguen a la MSJ de otras experiencias de participación ciudadana en el campo de la seguridad y la justicia. Asimismo, los funcionarios públicos encontrarán en la guía información relevante que orientará su participación. Pero, más importante que las reglas generales que aquí se presentan, la guía aspira a transmitir el espíritu de participación, corresponsabilidad y confianza que se requiere construir como base para el éxito de este modelo.

La guía también será de gran utilidad a los ciudadanos, catedráticos, reporteros e instituciones privadas que deseen involucrarse como actores en esta experiencia de participación ciudadana o que simplemente deseen tener una comprensión más acabada del funcionamiento del modelo.

La guía no pretende ahorrar a los protagonistas el esfuerzo de establecer los cimientos de la MSJ basados en la confianza, la cooperación y la construcción de marcos de referencia común. Su intención, más modesta, es indicar los pasos, las reglas y los componentes básicos y fundamentales que hacen a una Mesa de Seguridad y Justicia.

3.1 Qué es una Mesa de Seguridad y Justicia

3.1.1 Definición y objetivo de una msj

La Mesa de Seguridad y Justicia (msj) es una red de gobernanza que reúne a autoridades de los tres niveles de gobierno y de los tres poderes, y ciudadanos comprometidos en la construcción de una agenda común sobre seguridad y justicia. Además, mediante el diálogo y la colaboración, construye acuerdos y definen medidas de acción de alcance local. Los ciudadanos ejercen la corresponsabilidad participando en la elaboración de la agenda y dando seguimiento a los acuerdos.

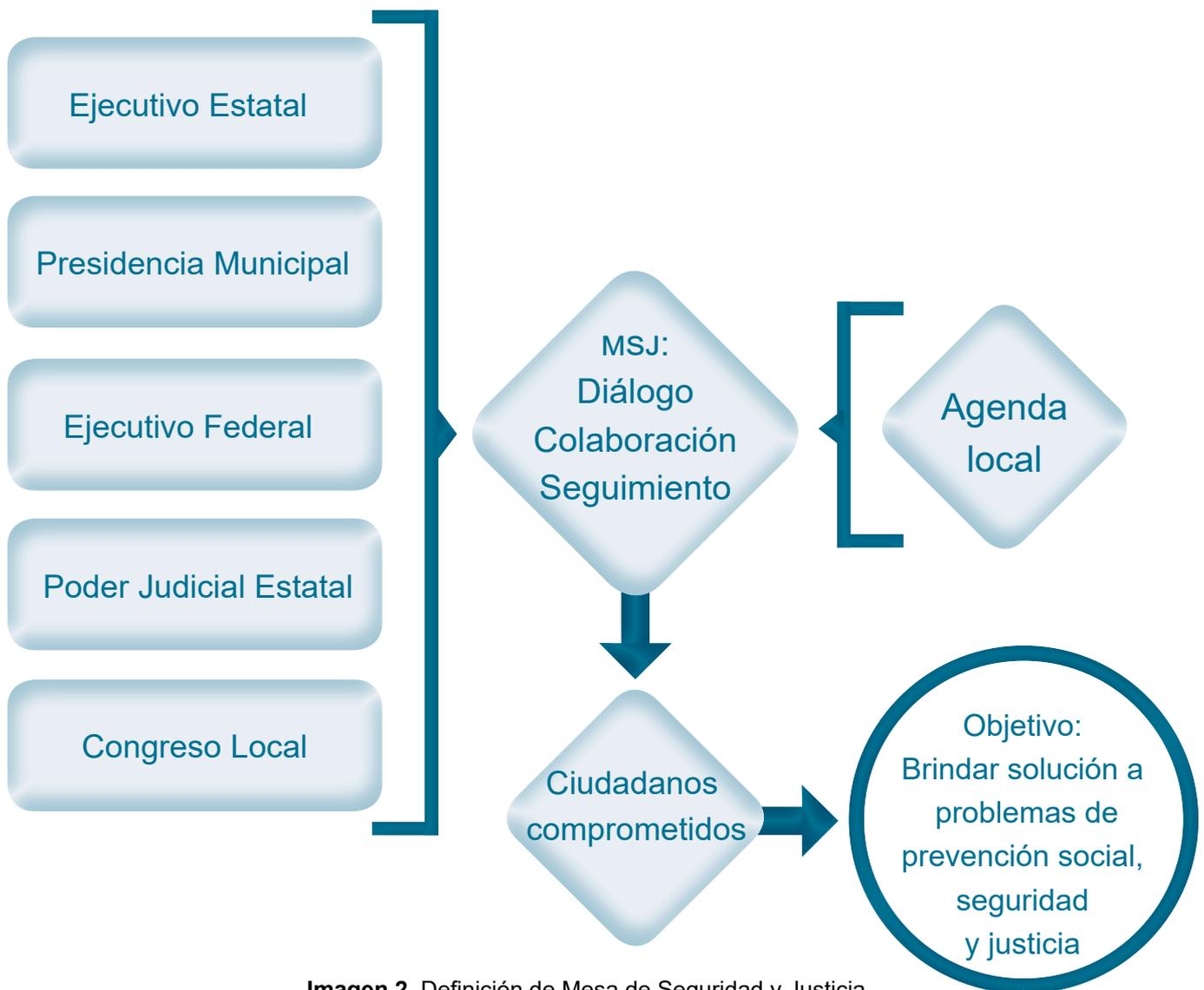


Imagen 2. Definición de Mesa de Seguridad y Justicia

3.1.2 Características de una MSJ

Las MSJ tienen las siguientes características:

- La convocatoria, coordinación y el liderazgo es ciudadano.
- Es un organismo civil sin filiación política, religiosa o ideológica. Su actuación es también independiente de cualquier instancia de gobierno local o Federal.
- La participación ciudadana se orienta por el interés de la resolución de la problemática de prevención social, seguridad y justicia sin fines partidistas, económicos o religiosos. Ningún miembro recibirá remuneración económica, su participación es voluntaria.
- La selección de los miembros ciudadanos toma en cuenta la trayectoria de la persona, su contribución al desarrollo local y el reconocimiento social. La composición de la MSJ debe asegurar una representación plural de la ciudad o área conurbada.
- No manejan recursos financieros.
- Sus miembros tienen la obligación moral de cumplir los acuerdos.
- La dinámica entre funcionarios y ciudadanos es de propuesta y colaboración dejando atrás la práctica de protesta y confrontación.
- Las MSJ están conformadas por comités. Como mínimo, deben tener un Comité ejecutivo y un Comité de indicadores.
- El Comité ejecutivo tiene sólo miembros ciudadanos y tiene como encargo la administración y seguimiento de la MSJ.
- La MSJ establece metas de incidencia delictiva para medir y responsabilizarse de su eficiencia.
- El comité de indicadores mide incidencia delictiva, impactos y avances.
- La información, presentaciones y debates tienen el carácter de confidencial.

3.1.3 Requisitos para formar una MSJ

Para conformar una Mesa de Seguridad y Justicia son necesarios:

- Ciudadanos con liderazgo, apartidistas y comprometidos con su ciudad o región.
- Autoridades con voluntad y dispuestos a participar en la MSJ.
- Establecer un reglamento y código de ética.
- Contar con recursos no gubernamentales para la operación básica de la MSJ.

3.1.4 Marco jurídico

No es necesario que la MSJ se establezca en una organización formal o que tengan personalidad jurídica. Su formalidad la dan los compromisos que se establecen en las reuniones.

Por ejemplo, la Mesa de Seguridad y Justicia de Ciudad Juárez no ha necesitado constituirse legalmente para funcionar exitosamente.

3.1.5 El marco territorial de las MSJ

La MSJ es de alcance municipal o de área conurbada. Destaca que su esencia es local. Se podrá generar una red de MSJ estatal que busque como estrategia reuniones esporádicas con el Gobernador o Fiscal, pero en ningún momento este grupo tendrá una jerarquía sobre las MSJ locales.

3.2 Los integrantes de una Mesa de Seguridad y Justicia

3.2.1 Miembros ciudadanos sin cargo público

Los participantes de las MSJ son ciudadanos que tienen el deseo de contribuir desinteresadamente a la solución de los problemas locales de violencia, seguridad y justicia y, por este medio, a construir mejores instituciones de seguridad en México.

Deben de tener los atributos individuales necesarios y entre todos los miembros ciudadanos reunir la mayor cantidad de atributos grupales. En caso de tener alguna debilidad en los atributos grupales, estos podrán ser contratados. Uno de los miembros ciudadanos será quien coordine la MSJ.

Cuadro 2. Atributos individuales y grupales de los ciudadanos

Atributos individuales	Atributos grupales
<ul style="list-style-type: none"> • Compromiso desinteresado • Liderazgo local reconocido • Ser un vinculador social • Tener una trayectoria de honestidad • Independencia política • Independencia económica con gobiernos o gobernantes • Tener actitud positiva, creativa, de tolerancia y de trabajo en equipo • Cultivar la virtud de conciliar intereses y resolver siempre los conflictos de manera cordial • Contar con destrezas para la negociación y el diálogo con funcionarios y ciudadanos de distintos grupos sociales en un entorno plural en donde se respeten y acepten diversos enfoques a la misma problemática 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de convocatoria a gobernantes • Conocimiento en: <ul style="list-style-type: none"> o Seguridad o Prevención o Derechos humanos o Criminalística o Implementación de políticas públicas o Derecho Penal o Indicadores o Planeación estratégica o Comunicación

3.2.2 Funcionarios públicos (ciudadanos CON cargo público)

Los miembros ciudadanos con cargo público o funcionarios públicos asumen su participación en la Mesa por el cargo que ostentan. Los ciudadanos de la MSJ determinarán en concertación con las autoridades quiénes serán los funcionarios que de-

ben asistir. En el caso de funcionarios con cobertura estatal y/o Federal no se espera que atiendan absolutamente todas las reuniones; su representación deberá de ser cubierta por los funcionarios de más alto nivel en la ciudad o región.

Cuadro 3. Funcionarios públicos miembros de una MSJ

	Ejecutivo	Legislativo	Judicial
Municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente Municipal • Secretario/Director de Seguridad Pública • El titular del área de prevención • Director de Vialidad • Titular del área de Asuntos Internos • Cónsul (en caso de ser frontera) 	<ul style="list-style-type: none"> • Regidor de Comisión de Seguridad 	
Estatad	<ul style="list-style-type: none"> • Gobernador • Fiscal General o Procurador General • El titular del área de Prevención • Secretario de Seguridad Pública y/o Director de la Policía Estatal 	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente del Congreso Estatal • Coordinador de la Comisión de Seguridad y/o Justicia 	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente del Poder Judicial • Un Magistrado de sala penal
Federal	<ul style="list-style-type: none"> • Delegado de la Procuraduría General de la Republica (PGR) • Coordinador de la Policía Federal en el Estado • Administrador de la Aduana (en caso de ser frontera) • Delegado de la Secretaria de Gobernación (SEGOB) • Delegado del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN) • Comandante de la Guarnición de la Secretaria de la Defensa Nacional (SEDENA) • Almirante de la Zona Naval 	<ul style="list-style-type: none"> • Diputado(s) Federal(es) del Distrito correspondiente • Senador(es) 	

3.2.3 Secretario técnico

El Comité ejecutivo en consenso con los coordinadores de cada comité nombra al secretario técnico. El secretario tiene como principales funciones la realización de la convocatoria y organización de las reuniones plenarias y la preparación de las reuniones ciudadanas y de comités. También recaba información para ser presentada en las reuniones, lleva el registro de asistencia a las reuniones, elabora las actas y da seguimiento a los acuerdos. Los costos relativos a esta posición se erogan del financiamiento privado.

3.3 Proceso de integración de una MSJ

En la imagen 3 se describe el proceso de integración de una MSJ basado en las experiencias de las existentes, principalmente la de Ciudad Juárez. La construcción de una MSJ es un proceso complejo e innovador por lo que se recomienda ampliamente seguir la ruta crítica, aunque se podrán realizar algunos ajustes de acuerdo al contexto y necesidades locales. Es importante asegurarse que se ha cumplido con los objetivos de cada paso, pues es muy fácil caer en la simulación en ejercicios de participación ciudadana. Será necesario que se consulte y revise frecuentemente en el proceso de integración de la MSJ la sección del concepto de Red de gobernanza, base conceptual de este modelo.

México sos es un recurso que debe de ser utilizado para definir la ruta crítica de acuerdo al contexto local con base en las experiencias nacionales. Adicionalmente, en cada uno de los pasos, México sos tiene recursos y conocimiento que ayudaran a facilitar el proceso como se expone más adelante en cada etapa.

3.3.1 Paso 1: conformación del grupo inicial de líderes ciudadanos

En todas las ciudades en donde se tienen problemas de seguridad y justicia existen ciudadanos con liderazgo local que están preocupados por lo que están viviendo y ya han llevado a cabo diferentes acciones en la búsqueda de soluciones a los problemas locales. La selección de los ciudadanos debe apoyarse en las redes sociales, organizaciones cívicas, cámaras empresariales y otras entidades locales preexistentes. La invitación le será extendida a los ciudadanos que tengan un genuino interés por construir una nueva política de seguridad ciudadana.

En el caso de Ciudad Juárez fueron tres las organizaciones que iniciaron lo que es hoy la MSJCJ, y existen otros ejemplos de capital social que ya estaban activos en el tema, pero no encontraban una forma de trabajo efectiva como lo ha sido el modelo de la MSJ.

En la mayoría de los casos, ha sido el gremio empresarial quien ha dispersado la idea de replicar el modelo de la MSJ. Las conexiones de negocios y de organismos empresariales en el país ayudaron a que esto se diera.

En algunos casos, los gobernantes, por recomendación de otro gobernante o algún funcionario de la Federación, dan el primer paso y buscan que ciudadanos con liderazgo en la comunidad lleven a cabo el proceso.

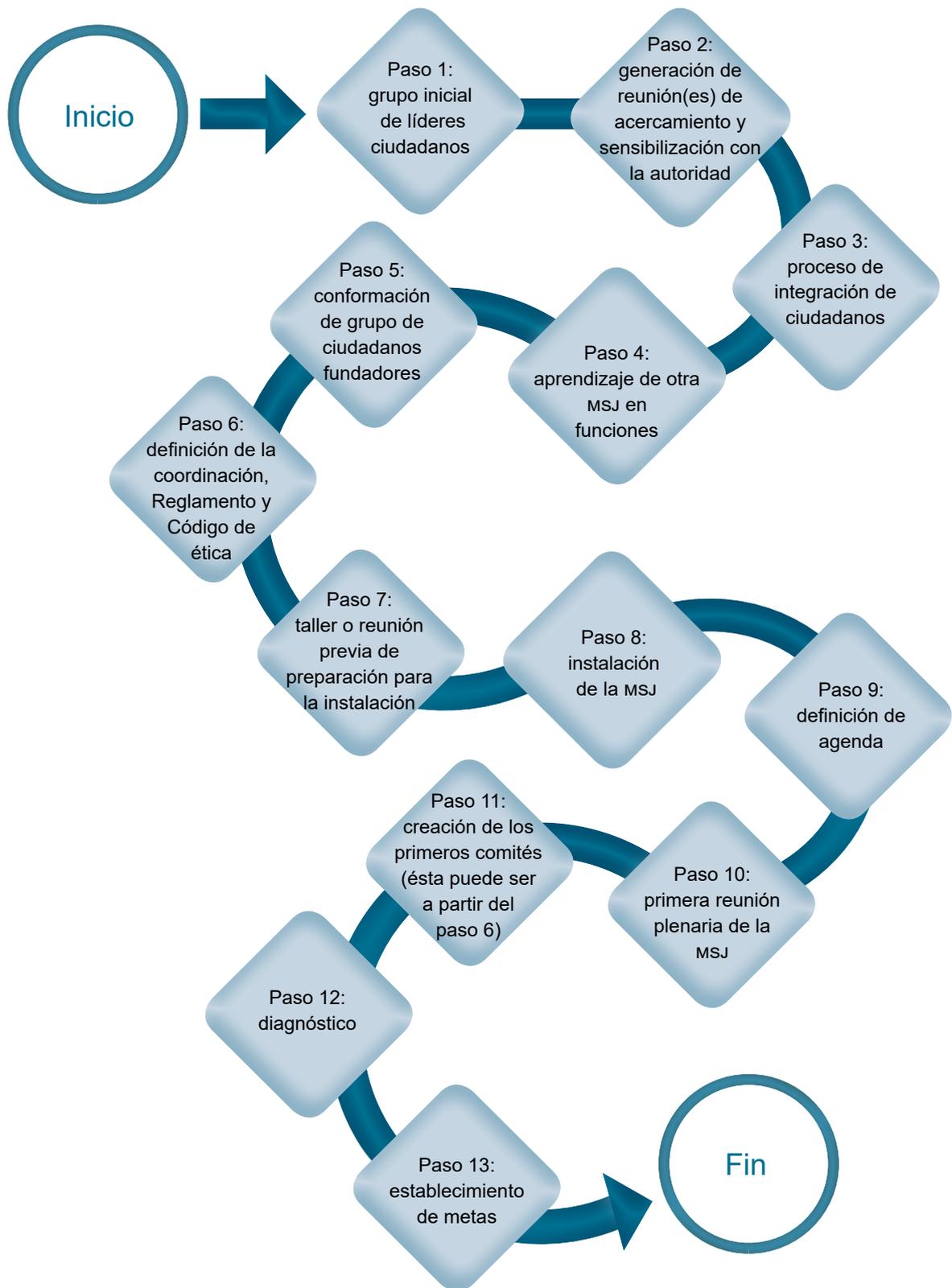


Imagen 3. Proceso de integración de una MSJ

Hoy en día, México sos es una organización muy efectiva en explicar y ayudar al grupo inicial de líderes ciudadanos locales a emprender el proceso. De manera recíproca, tanto los interesados como México sos han hecho contacto para este primer paso.

3.3.2 Paso 2: generación de reunión(es) de acercamiento y sensibilización con la autoridad

Este elemento es de suma importancia para el desarrollo sano de una MSJ. La generación de la voluntad política se da cuando un grupo de ciudadanos líderes en la comunidad inducen al Gobernador y a otras autoridades de los diferentes niveles de gobierno para que se sumen a la instalación de una MSJ. La voluntad política consiste en un convencimiento pleno de las autoridades de llevar a cabo un ejercicio de red de gobernanza, en donde el trabajo se lleva a cabo en forma colaborativa y la convocatoria, coordinación y liderazgo es ciudadano.

Una MSJ puede iniciar sin el consentimiento del Gobernador y otras autoridades, pero será un inicio muy complicado y tendrá una etapa en donde sólo habrá espacio para las críticas. Lo más conveniente es dedicarle el tiempo necesario para obtener la voluntad política y tener un inicio adecuado. En el caso del Gobierno Federal, los funcionarios de alto nivel ya están muy acostumbrados y comprometidos con el modelo de MSJ por lo que también son actores importantes para desarrollar la voluntad política local.

En el caso de Ciudad Juárez, el inicio estuvo lleno de incertidumbre y reinaron los señalamientos y la crítica por la falta de participación de las autoridades. Sin embargo, poco a poco se logró transitar para llevar a cabo los trabajos de forma colaborativa con la autoridad.

3.3.3 Paso 3: proceso de integración de ciudadanos

El grupo inicial de líderes locales tiene la responsabilidad de integrar al resto del cuerpo ciudadano con representantes de ámbitos como el mundo académico, los profesionistas, las organizaciones no gubernamentales, los consulados y los organismos empresariales. Los ciudadanos elegidos deben adecuarse al perfil requerido y las capacidades definidas en el cuadro 1 con el objetivo de conformar una Mesa plural y representativa. También será importante poner atención a las características de la MSJ (ver recuadro Características de la MSJ relativa a sus miembros ciudadanos) para que los miembros sean líderes de alta honorabilidad y tengan un gran compromiso con la ciudad o región.

Características de la MSJ relativa a sus miembros ciudadanos

- La participación ciudadana es por el interés de la resolución de la problemática de prevención social de la violencia y la delincuencia, seguridad y justicia sin fines partidistas, económicos o religiosos. Ningún miembro recibirá remuneración económica, su participación es voluntaria.
- Los miembros ciudadanos emanan de diversos gremios logrando representación y pluralidad de la ciudad o región.

- México sos asesora en este proceso validando, con base en la experiencia, si los perfiles de los prospectos ciudadanos cumplen cabalmente.

3.3.4 Paso 4: aprendizaje de otras MSJ en funciones

Una vez que se ha integrado el grupo de prospectos inicial, se recomienda asistir a una reunión plenaria de una MSJ ya consolidada. A esta visita se recomienda que asistan funcionarios y ciudadanos juntos para poder tener la misma perspectiva del modelo y poder intercambiar opiniones y puntos de vista. La visita debe de incluir entrevistas con miembros del Comité ejecutivo y funcionarios públicos, además de presentaciones y de observar el desarrollo de una reunión plenaria. Esta visita dará una buena idea tanto a autoridades como a ciudadanos de la dinámica que se da en una MSJ.

Adicionalmente, ciudadanos y funcionarios de MSJ ya establecidas pueden asistir a reuniones, pláticas y talleres en los lugares en donde se esté estableciendo una Mesa, como fue el caso en Guerrero, Michoacán y Tamaulipas.

México sos participa directamente en la organización de la agenda, logística y vinculación con la MSJ adecuada a ser visitada.

3.3.5 Paso 5: conformación de grupo de ciudadanos fundadores

Después de la visita a una MSJ se tendrá una comprensión mayor de lo que es y sus implicaciones. En esta etapa podrá existir el caso de que algunos ciudadanos decidan no participar y esto dará pie a un reacomodo e inclusive un reclutamiento adicional de ciudadanos para integrar la lista final.

México sos colabora en la integración de los perfiles adecuados para que la MSJ se desarrolle eficazmente en el corto y mediano plazo visualizando e inclusive resolviendo conflictos potenciales.

3.3.6 Paso 6: definición de la coordinación, Comité ejecutivo, Código de ética y Reglamento

3.3.6.1 Definición de la coordinación

La coordinación de la MSJ debe estar a cargo de un ciudadano con los atributos adicionales a los del miembro ciudadano descritos en el cuadro 4. Estas cualidades facilitarán la comunicación con las autoridades, incluyendo al Gobernador y a otras autoridades de los diferentes niveles de gobierno. El coordinador requiere de disponibilidad de tiempo para atender las reuniones plenarias, ciudadanas, ruedas de prensa y estar disponible para reuniones complementarias con ciudadanos y autoridades que son comunes en la dinámica de la MSJ.

Sus funciones serán las de coordinar el Comité ejecutivo, proponer la agenda y presidir las reuniones ciudadanas y plenarias, coordinarse con el secretario técnico para la preparación de las reuniones ciudadanas y plenarias, así como presidir la rueda de prensa mensual. Adicionalmente, la dinámica del desarrollo de los temas exige reuniones complementarias con autoridades y ciudadanos para que se logren desarrollar correctamente las tareas de la MSJ.

Cuadro 4. Atributos del coordinador

- Liderazgo amplio y reconocido
- Capacidad de trabajo en equipo
- Liderazgo para llevar a cabo procesos de planeación estratégica
- Capacidad para expresarse en público
- Disponibilidad de tiempo
- Fortalecimiento mutuo de acciones

Se ha observado en la instalación de las MSJ que el papel del primer coordinador es considerado determinante porque durante las primeras etapas el funcionamiento de éstas depende de sus capacidades de liderazgo, convencimiento, capacidad para comunicar la visión del proyecto y habilidad para formar consensos e identificar objetivos comunes. Una vez asentada la MSJ la coordinación puede rotarse entre los miembros mediante un proceso de elección interno.

El proceso de elección del Comité ejecutivo y del coordinador es de consenso entre los miembros ciudadanos fundadores. A continuación se presenta un ejemplo de cuáles pueden ser las reglas para la elección del coordinador y la conformación del Comité ejecutivo.

Cuadro 5. Ejemplo de perfil deseado y requisitos de admisión

Selección de Comité ejecutivo y coordinador	Funciones del Comité ejecutivo
<ul style="list-style-type: none"> • El coordinador general de la MSJ permanecerá en su cargo un año • A 30 días naturales del término del coordinador se elegirá entre los dos coordinadores suplentes quién asumirá el cargo de coordinador • Cualquier Ciudadano Sin Cargo Público (CSCP) puede postularse para el cargo de coordinador suplente que quedara vacante • A 30 días naturales y a no más de 15 de terminar el cargo del coordinador general o coordinadores suplentes actuales el aspirante enviará, por medio de un correo electrónico, una carta dirigida al secretario técnico en la cual manifiesta su interés y motivos para ocupar el cargo de coordinador suplente de la MSJ • El secretario técnico enviará la postulación del aspirante por correo electrónico a todos los CSCP • La votación inicia 15 días naturales antes de que termine el cargo del coordinador o coordinador suplente y se cierra 5 días naturales posteriores al anuncio • La votación electrónica será enviada al correo del secretario técnico de la MSJ (correo electrónico) y se realizara de la siguiente manera: Yo, _____ [nombre(s) y apellido(s) del CSCP] voto a favor del candidato al coordinador general/coordinador suplente de la mesa de _____ [nombre(s) y apellido(s) del aspirante] • Para ser elegido como coordinador y/o coordinador suplente se tiene que obtener la mayoría calificada de los votos • La votación sólo es válida cuando más de 85% de los CSCP dieron su voto • El resultado de la votación será inapelable • Una vez concluido el plazo de votación, el secretario técnico de la MSJ enviará electrónicamente a todos los integrantes ciudadanos los resultados de la votación desglosando el número de votos por cada aspirante • El coordinador podrá ser reelecto y deberá ser propuesto junto con otros aspirantes y obtener la mayoría calificada de votos • Siempre deberá haber dos coordinadores suplentes electos 	<ul style="list-style-type: none"> • Vigilar y dar cumplimiento al proceso de ingreso y egreso a la MSJ • Monitorear el trabajo de los comités para que se dé cumplimiento a los acuerdos • Proponer el orden del día de las reuniones ciudadanas en consenso con los coordinadores de comité • Autorizar la formación y disolución de comités de la MSJ • Concertar con el Comité de comunicación y difusión la información que se proporciona a los medios de comunicación • Cumplir con los alcances y el protocolo del Comité de honor • Nombrar el secretario técnico en consenso con los coordinadores de cada comité • Evaluar el desempeño del secretario técnico anualmente • Vigilar el cumplimiento del reglamento de la MSJ

3.3.6.2 Código de ética

Será la base para asegurar un desarrollo apropiado de los trabajos y reuniones porque orientará a los ciudadanos sobre las conductas apropiadas de acuerdo al marco de valores adoptados por la MSJ. En el cuadro 6 se puede observar un ejemplo de Código de ética.

Cuadro 6. Ejemplo de Código de ética

- I. Los integrantes de las MSJ creemos en el respeto mutuo y en el Estado de Derecho, por lo tanto describimos los lineamientos que nos comprometemos a respetar; así como las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento
- II. Nos guardaremos de utilizar la palabra para herir, amenazar o burlarnos de cualquier persona o de sus ideas
- III. Nuestras palabras serán para construir la paz entre nosotros mismos, para apoyarnos como miembros de la MSJ, para tejer conciliación de intereses de bien, para sumar ciudadanos que fortalezcan el Estado de Derecho
- IV. Nos comprometemos a respetar el tiempo de los demás asistiendo puntualmente a todas nuestras reuniones
- V. Los Ciudadanos Sin Cargo Público (CSCP) y los Ciudadanos con Cargo Público (CCCP) de la MSJ se comprometen a asistir a todas las reuniones programadas
- VI. Los CSCP somos voluntarios y nuestra participación es gratuita, no percibiremos ningún salario, remuneración o cualquier tipo de recompensa que haga de su participación un lucro.
- VII. Los CSCP nunca obedeceremos a presiones ajenas a los principios de la MSJ
- VIII. La MSJ no apoyará a ningún partido político o a ninguna religión
- IX. Es el deber de los CSCP y los CCCP señalar con responsabilidad y respeto a aquellos que no cumplan con los compromisos que hagan en la MSJ
- X. La MSJ se ha de dirigir a la comunidad siempre, y en toda circunstancia, con la verdad fundamentada
- XI. Los CSCP y los CCCP nos comprometemos a no generar grupos de discordia con los integrantes de la MSJ
- XII. Los CSCP y los CCCP deberán cumplir y hacer cumplir las leyes y normas en su entorno social, laboral y profesional

3.3.6.3 Reglamento

Establece un cuerpo de reglas que los miembros ciudadanos y los funcionarios deben seguir con el objetivo de asegurar que su desempeño y accionar se apeguen al modelo de MSJ.

Deberá incluir la definición de la MSJ; el Código de ética; los requisitos y el proceso de ingreso y de salida de la MSJ; el proceso de integración del Comité ejecutivo y la elección del coordinador de la MSJ; las funciones del Comité ejecutivo, del secretario técnico y del coordinador de la MSJ; el proceso de formación y las funciones de los comités; así como el desarrollo de las diversas reuniones que se llevan a cabo.

En la página de México sos (www.mexicosos.org) se podrá encontrar una propuesta de código de ética y de reglamento actualizada para ayudar a que se conformen más fácilmente estos instrumentos.

3.3.7 Paso 7: taller o reunión previa de preparación para la instalación

El taller tiene como objetivo inducir a los nuevos integrantes en los principios, reglas y estilos de trabajo de las MSJ. También busca lograr nivelar el conocimiento de los futuros participantes de la MSJ así como el de integrar a ciudadanos y funcionarios públicos.

En este taller/reunión se profundizará en la dinámica de las reuniones plenarias, la conformación de los comités y la relación del día a día entre ciudadanos y funcionarios públicos. Se recomienda que el taller tenga la duración de un día con expositores ciudadanos y funcionarios públicos de otras MSJ. En esta etapa, México sos coorganiza la agenda de la reunión/taller.

Adicionalmente, la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación (SEGOB) contribuye también en la integración de estos talleres y ha convocado a instancias federales, tales como el INEGI, a integrarse en la capacitación de los participantes de las MSJ.

México sos podrá coorganizar el taller/reunión, desde los contenidos hasta la logística.

3.3.8 Paso 8: instalación de la MSJ

La instalación de la MSJ es un acto privado de los miembros ciudadanos, autoridades e invitados especiales. En este paso se instala la MSJ, de manera formal, a través de una toma de protesta por parte de México sos. Durante este momento se acuerda la fecha para la realización de la primera sesión plenaria. Si se considera prudente, se puede elaborar un boletín de prensa posterior al evento.

3.3.8.1 Integración entre autoridades y ciudadanos

El funcionamiento de la MSJ se verá muy favorecido si los integrantes ciudadanos y funcionarios públicos estrechan su relación. Para este efecto es muy recomendable establecer eventos sociales y de integración. El propósito de esto es conocer a la persona que está dentro de la investidura de funcionario público y entender sus aspiraciones, obstáculos y visión sobre la problemática de la ciudad. Esto generará una dinámica de comprensión que reforzará el compromiso de todos los miembros de la MSJ y también tendrá el efecto de reducir las barreras formales, lo que logrará tener una comunicación mucho más efectiva.

Cuando las MSJ llevan tiempo funcionando se aprecia el nivel de cercanía personal entre los miembros lo cual fomenta el trabajo en equipo.

La presencia de México sos es necesaria para la formalización de la instalación de la MSJ y para su eventual difusión y proyección a nivel nacional.

3.3.9 Paso 9: definición de la agenda

Una vez instalada la MSJ se avanzará en el proceso de identificación de los temas que integrarán la agenda inicial. Es importante iniciar con pocos temas para evitar tratar de abarcar demasiado. Los ciudadanos en reuniones previas y con un cabildeo con las autoridades arman una propuesta de agenda inicial para que ésta sea aprobada en la primera reunión plenaria.

Ciudad Juárez inició con demasiados temas y rápidamente redujo el enfoque a los temas que más lastimaban a la sociedad en ese momento que eran: abuso de autoridad, secuestro, homicidio, robo de autos y extorsión. Conforme ha transcurrido el tiempo se han ido integrando temas adicionales, sobre todo en las áreas de prevención del delito.

La MSJ de Tampico inició la agenda con los temas de fortalecimiento policial, denuncia ciudadana de abusos de autoridad, indicadores, secuestro y extorsión y cultura de la legalidad.

Será de gran beneficio apoyarse en la asesoría de México sos para la elaboración de la agenda inicial. Las experiencias en otras ciudades serán un argumento de mucho peso para validar una propuesta adecuada de agenda.

3.3.10 Paso 10: primera reunión plenaria de la MSJ

La primera reunión de la MSJ es un acto protocolario y formal al cual están invitados el Gobernador del estado, autoridades de los tres niveles de gobierno y titulares de las diversas instituciones. La reunión formaliza el inicio de los trabajos de la MSJ, muestra la voluntad política de los funcionarios y el compromiso ciudadano. En esta reunión se aprueban los temas que integrarán la agenda de la MSJ y se procede a la creación de los primeros comités y sus integrantes ciudadanos y funcionarios públicos. Además, se establece el formato y las fechas para las futuras reuniones.

La presencia de México sos en esta primera reunión será de gran importancia. La aprobación de la agenda y la conformación de los comités con el testimonio de México sos como testigo de una ONG nacional y los testigos del Gobierno Federal que México sos tiene la capacidad de convocar le dará un sólido inicio a la MSJ.

3.3.11 Paso 11: creación de los comités

La creación de comités obedece a los temas de la agenda de la MSJ. El comité que es importante tener desde un inicio es el de indicadores. A partir de la agenda y los acuerdos se crearán nuevos comités.

La coordinación del comité está a cargo de un ciudadano que es nombrado por acuerdo de la reunión plenaria. El coordinador convocará a los ciudadanos y funcionarios públicos que considere necesario para integrar los comités.

El objetivo de los comités es desarrollar estrategias, y proponer acciones y recomendaciones al pleno de la MSJ para su aprobación. Para su conformación pueden invitarse a personas o instituciones que no necesariamente son titulares en la MSJ, pero que poseen el conocimiento y experiencia para aportar valor al comité.

Cuadro 7. Creación e ingreso a comités

Creación de comités	Ingreso a comités
<ul style="list-style-type: none"> • Los comités se formarán a petición del Comité ejecutivo • Para su creación, es indispensable nombrar un coordinador responsable de dicho comité y a un suplente que estarán bajo la dirección del Comité ejecutivo • Para abrir el nuevo comité, se debe establecer un manual de procesos y ser firmado por quienes integrarán dicho comité • La disolución del comité se llevará a cabo mediante el proceso inverso, sometiendo a votación de la propuesta de disolución de algún comité al Comité ejecutivo • Los comités tienen prohibido gestionar recursos ante cualquier orden de gobierno 	<ul style="list-style-type: none"> • Puede formar parte de un comité cualquier ciudadano que solicite su ingreso al mismo y sea aprobado por el coordinador responsable del comité de su interés • Para pertenecer a un comité NO es necesario pertenecer al núcleo de la MSJ que asiste a las reuniones plenarias • Es una obligación de los integrantes de la MSJ pertenecer al menos a un comité. De no pertenecer a ninguno por más de dos meses, su permanencia en la Mesa será sometida al juicio del Comité ejecutivo • Serán convocados los funcionarios públicos necesarios a través de los ciudadanos con cargo público pertenecientes a la MSJ

Cuadro 8. Funciones y reuniones de los comités

Funciones de los comités	Reuniones de los comités
<ul style="list-style-type: none"> • El responsable del seguimiento a los acuerdos establecidos es el coordinador de cada comité y, en su defecto, el coordinador suplente • Recolectar datos de indicadores y/o tema asignado de fuentes oficiales, medios de comunicación y de la sociedad civil • Dar seguimiento a los acuerdos y compromisos adquiridos en las reuniones plenarias, ciudadanas y del propio comité 	<ul style="list-style-type: none"> • El coordinador de cada comité, junto con el coordinador suplente, deberá agendar al menos una reunión mensual • La convocatoria a las reuniones ya agendadas será enviada al menos tres días naturales antes con la orden del día en donde se incluyan los acuerdos vigentes • En todas las reuniones de los comités deberán leerse los acuerdos vigentes y observar su cumplimiento

Continúa...

Funciones de los comités	Reuniones de los comités
<ul style="list-style-type: none"> • Proponer metas específicas que se dialogarán en la reunión mensual de la MSJ con la autoridad • Elaborar un informe mensual que documente y analice los avances en el tema en relación a las metas establecidas • Proporcionar la información de los indicadores al Comité de indicadores • Enviar las órdenes del día y minutas al secretario técnico de la MSJ 	<ul style="list-style-type: none"> • Se deberá convocar a reuniones a autoridades correspondientes para apoyar las actividades del comité • Se deberán de organizar encuentros con organizaciones, expertos y ciudadanos

Los comités se crearon en la MSJ de Ciudad Juárez cuando se observó que en la reunión plenaria no se podían resolver todos los asuntos porque se requería de más tiempo o porque se necesitaba la intervención de expertos que no participaban en las reuniones plenarias.

Algunos de los comités no sabrán como iniciar sus trabajos, para ello es posible que requieran vincularse con un comité similar en alguna otra ciudad para entender la dinámica de un comité. México sos puede vincular al nuevo comité con una experiencia que esté funcionando correctamente y así ahorrar tiempo y contratiempos.

Cuadro 9. Ejemplos de comités

Comité anti robo de autos
 Comité secuestros
 Comité extorsión
 Comité de fortalecimiento institucional
 Comité de prevención
 Comité anti robo de casa habitación y comercio
 Comité de justicia
 Comité de combate al abuso de autoridad

3.3.12 Paso 12: diagnóstico

Con base en los temas propuestos y la conformación de los comités se procederá a integrar un diagnóstico que deberá de ser elaborado por estos últimos. La autoridad aportará estadísticas, fortalezas y debilidades institucionales y operativas. Los ciudadanos deberán vincularse con diferentes actores civiles y sociales para poder aportar el sentir de la población. Con estos elementos se podrá integrar un primer diagnóstico que deberá contener la incidencia delictiva; la capacidad de las instituciones; las necesidades de las instituciones; así como las oportunidades, fortalezas, amenazas y debilidades de las instituciones. Con esta información se podrán generar las estrategias y acciones de cada uno de los temas que serán presentados en la reunión plenaria para su consideración.

Adicionalmente, los comités deberán de coordinarse con el Comité de indicadores para definir y diseñar los indicadores y formatos que serán presentados mes con mes en la reunión plenaria y a la sociedad en general.

El Comité de autos robados de la MSJ de Ciudad Juárez desarrolló su diagnóstico y definió como acciones importantes la revisión de yonques, el prohibir el tránsito de vehículos sin placas y el marcar gratuitamente las partes críticas de los automóviles. Estas acciones fueron presentadas a la MSJ y aprobadas para su ejecución.

Con base en la experiencia de las diferentes MSJ, México sos apoyará en la transmisión de experiencias en la elaboración de diagnósticos y en la búsqueda de la homologación de criterios metodológicos a nivel nacional.

3.3.13 Paso 13: establecimiento de metas

La MSJ tiene que establecer las metas con base en un proceso de propuesta y consenso entre ciudadanos y funcionarios. Este ingrediente es muy innovador en temas de seguridad en donde generalmente se miden las acciones llevadas a cabo y no los impactos. En el modelo de la MSJ se establece que sin metas es difícil evaluar la efectividad del modelo.

Para este paso es importante que el Comité de indicadores sea el responsable de darle el seguimiento a la medición de las variables y sus metas. Por fortuna ya se cuenta con Comités de indicadores muy consolidados como es el caso de Ciudad Juárez.

En Ciudad Juárez cuando los homicidios estaban en niveles superiores a 200 por cada cien mil habitantes, se estableció la meta de 50 homicidios por cada cien mil habitantes porque éste era el índice de la ciudad de Estados Unidos con el indicador más alto en aquel momento: Nueva Orleans. Una vez superada esa meta se redujo a 30 y al superar la meta se llegó al acuerdo de 14, siendo este nivel inferior al índice nacional.

México sos puede orientar algunas opciones de cómo se han desarrollado estos diagnósticos con base en experiencias en otras ciudades.

La operación de la Mesa de Seguridad y Justicia 3.4

La operación de la MSJ se lleva a cabo con base en una serie de procesos y reuniones. En esta sección describiremos los más comunes.

3.4.1 Ingreso de los ciudadanos a la MSJ

El reglamento deberá de prever el perfil del ciudadano propuesto, los requisitos de admisión y el proceso de ingreso.

Cuadro 10. Ejemplo de perfil deseado y requisitos de admisión

Perfil	Requisitos
<ul style="list-style-type: none"> • Vivir en la ciudad o zona conurbada en donde se encuentre la MSJ • Tener conocimiento de la problemática de seguridad de la región • Tener un currículum profesional, cultural y/o de estudio en materia de seguridad pública y/o ciudadana o tener antecedentes que demuestren su compromiso y participación social • De preferencia representar a un grupo ciudadano • Tener actitud positiva, creativa, de tolerancia y de trabajo en equipo. Cultivar la virtud de conciliar intereses y resolver siempre los conflictos de manera cordial • Tener disposición de tiempo suficiente, para cumplir con el número de asistencias que exija la norma establecida en el reglamento • No ser candidato para ningún cargo de gobierno, no tener participación en campañas políticas, ni ser funcionario público. No ser directivo o actor predominante de ningún partido político • Contar con la voluntad y capacidad para negociar y dialogar con los representantes de la autoridad y con ciudadanos de distintos grupos sociales en un entorno plural en donde se respeten y acepten diversos enfoques a la misma problemática • Tener autonomía económica y política respecto a los tres órdenes de gobierno. Bajo ninguna circunstancia pueden participar proveedores de gobierno • En caso de existir alguna acusación moral y/o legal deberá aclararse ante los integrantes ciudadanos de la MSJ y el Comité ejecutivo tomará la decisión • Gozar de una buena reputación, llevar una forma honesta de vivir, así como conducirse con estricto apego a derecho y no contar con ningún conflicto de intereses con la MSJ 	<ul style="list-style-type: none"> • El ingreso a la MSJ será por invitación de un integrante de ésta y se presentará al Comité ejecutivo • Estar dispuesto a aceptar el Código de ética y el Reglamento de la MSJ • Aceptar las determinaciones que tome el Comité ejecutivo de la MSJ • Tener un currículum profesional, cultural y/o de estudio en materia de seguridad pública y/o ciudadana, o un historial de compromiso y participación social que la MSJ considere como suficiente en la sesión plenaria que plantee su ingreso • Comprometerse a no faltar injustificadamente a más de 20% de las sesiones ciudadanas y plenarios • Comprometerse a participar activamente en un comité de la MSJ

Cuadro 11. Ejemplo de proceso de admisión**Proceso de admisión**

- El miembro de la MSJ que propone el ingreso de un nuevo miembro presentará al Comité ejecutivo su currículum vitae con fotografía, así como una carta en la cual se expongan los motivos por los que quiere ser parte de la MSJ
 - Una vez analizado el currículum del aspirante por el Comité ejecutivo de la MSJCJ, se distribuirá a todos los miembros ciudadanos de la MSJ
 - La votación inicia desde que se recibe el correo solicitando el voto para el aspirante y se cierra cinco días después. El correo para la votación se enviará a más tardar al día siguiente de la reunión ciudadana donde se presentó al aspirante
 - La votación electrónica será enviada al correo electrónico del secretario técnico previsto en el Reglamento y se realizará de la siguiente manera: Yo _____ voto _____ (a favor o en contra) del ingreso de _____ (nombre del aspirante)
 - El resultado será válido sólo si al menos 80% de los ciudadanos sin cargo público dieron su voto
 - Los criterios para negarle a alguien su ingreso son:
 - o Que exista 25% o más de votos en contra
 - o Que no cubra con la totalidad de los requisitos
 - o Que haya falseado algún dato en su currículum o solicitud de ingreso.
 - o Que no acepte firmar el reglamento de la MSJ
 - o Que no se comprometa a participar en uno de los comités de la MSJ activamente.
 - Una vez que el coordinador de la MSJ tenga el resultado de la votación, se le hará llegar vía electrónica una carta de bienvenida, así como el Reglamento de la MSJ
 - El resultado de la votación será inapelable. El aspirante podrá volver a solicitar su ingreso un año posterior a su última aplicación
 - En caso de tener alguna duda o inquietud respecto al proceso y resultado de la votación, los cSCP podrán solicitar la revisión de los mismos
 - El nuevo integrante se presentará en la sesión ciudadana donde habrá de firmar delante de todos el Reglamento de la MSJ
- Posteriormente se le invitará al aspirante a trabajar dentro de algún comité que él elija. El coordinador del comité tendrá que avalar la integración del aspirante a la MSJ. Una vez aceptado por la coordinación del comité, se le invitará a acudir a una reunión ciudadana con el propósito de que se presente y exponga sus motivos de ingreso ante los integrantes ciudadanos de la MSJ.

3.4.2 Salida de un miembro ciudadano de la MSJ

Si un miembro ciudadano sin cargo público no cumple con los requisitos de admisión, Código de ética o Reglamento renunciará a su cargo y notificará al secretario técnico su decisión.

De no ser así, ante la denuncia de un miembro ciudadano sin cargo público de la MSJ o bien al ser del conocimiento del Comité ejecutivo, el Comité de honor y justicia deberá de resolver el caso.

Como un elemento neutral y garante de las buenas prácticas de las MSJ, es deseable o recomendable que inviten a participar a México SOS en los comités de honor y justicia. Se sugiere que este comité se conforme una vez que esté consolidada la MSJ.

Cuadro 12. Ejemplo de Comité de honor y justicia**Comité de honor y justicia**

Es un comité que permite conciliar, resolver y sancionar a los cSCP pertenecientes a la MSJ que rompan con las normas morales que se señalan en el apartado precedente.

Está formado por el Comité ejecutivo y hasta tres excoordinadores y/o hasta tres invitados.

Éstos se reunirán por iniciativa de los mismos o a petición escrita de algún afectado.

Para cada caso que se presente deberá escucharse a todas las partes implicadas.

La sanción resolutive será inapelable y apegada al presente reglamento para poder conservar la armonía de la MSJ.

Las sanciones serán aplicadas gradualmente:

- Amonestación escrita
- En caso de reincidencia, la suspensión definitiva del cSCP de las actividades de la MSJ
- En casos graves se podrá llegar a la suspensión del cSCP de las actividades de la MSJ sin amonestación

3.4.3 La reunión ciudadana

Unos días antes de la plenaria se lleva a cabo una reunión entre los ciudadanos en donde se revisa la agenda, se discuten los temas a ser incluidos en la agenda y se definen los puntos a tratar en asuntos generales. También es en ella en donde se revisa la presentación, de ser necesario. Cabe mencionar que la reunión ciudadana se nutre de las propuestas y comentarios de los comités y de los acuerdos que estén vigentes.

A la reunión ciudadana podrá ser convocado algún funcionario público o ciudadano que pueda aportar o presentar alguna temática de interés para los objetivos de la MSJ.

La frecuencia de las reuniones será de acuerdo a la frecuencia de la reunión plenaria. En caso de requerir una reunión extraordinaria ésta podrá ser convocada por el coordinador.

3.4.4 La reunión plenaria

La orden del día, previamente acordada en la reunión ciudadana, se envía por lo menos tres días de anticipación a la reunión plenaria. La periodicidad de las reuniones plenarias deberá ser al menos cada tres meses, con el propósito de dar un seguimiento periódico a los acuerdos y estrategias de la MSJ.

Los componentes de la orden del día son los informes por parte de las autoridades y la presentación de avances de los comités. También se da cabida a asuntos generales.

La reunión inicia con la presentación informal de los presentes, seguido de la lectura de acuerdos y su seguimiento. Después de estos puntos se desarrolla la reunión con el resto de los puntos. Durante la reunión se establecen los acuerdos que serán debidamente anotados por el secretario técnico quien levantará un acta y registrará dichos acuerdos. Al igual que en la reunión ciudadana, se podrá convocar a algún funcionario público o ciudadano que pueda aportar o presentar alguna temática de interés para los objetivos de la MSJ.

Las reuniones de la MSJ de Ciudad Juárez son mensuales. Se considera que éste es el tiempo adecuado para poder darle un buen seguimiento a los acuerdos y al desarrollo de las estrategias.

3.4.5 Protocolos de divulgación a medios de comunicación

Hay dos protocolos para llevar a cabo la divulgación de los trabajos de una MSJ. El primero es llevar a cabo una rueda de prensa o boletín por parte de los ciudadanos sin las autoridades. El contenido de la rueda de prensa lo establece el Comité ejecutivo y se incluye a miembros de la MSJ de acuerdo a los temas. El otro protocolo es incluyendo las autoridades que se definan y uno o dos miembros del Comité ejecutivo.

En ambos casos el propósito de la reunión es primordialmente dar a conocer la incidencia delictiva y presentar avances relevantes.

Cuadro 13. Ejemplo de reglamento de Comité de comunicación y difusión

Comité de comunicación y difusión

El vocero de la MSJ será el coordinador y decidirá en quién apoyarse siempre y cuando pertenezca a ésta.

El coordinador invitará a dos integrantes más para conformar el Comité de comunicación y difusión (ccd). Éste deberá:

- Trabajar por la imagen y coherencia de la MSJ
- Crear espacios de diálogo entre los integrantes de la MSJ
- Hacer fluir la información que se genere del trabajo de la MSJ
- Dar información clara y transparente a la comunidad
- Llevar a cabo ruedas de prensa mensuales

Los temas a comunicar deben representar las inquietudes de la MSJ. Además, deben derivarse de los principales acuerdos de las reuniones ciudadanas o plenarias de la MSJ. Los temas controversiales, sensibles o delicados deberán de ser consensados.

Cada tema debe de tener un objetivo de impacto. Es el “para qué se dicen las cosas”.

Ningún miembro ciudadano proporcionará información o dará entrevistas a los medios de comunicación a nombre de la MSJ fuera de este protocolo.

La MSJ se abstendrá de hacer acusaciones personales sin pruebas suficientes o sin un veredicto oficial.



Conclusiones



Conclusiones

La experiencia de las Mesas de Seguridad y Justicia ha sido notablemente exitosa a pesar de su breve historia: salvo la MSJ de Ciudad Juárez, la mayoría tiene una antigüedad de alrededor de un año, lo cual se traduce en aproximadamente una decena de reuniones plenarias. En otras palabras, se trata de experiencias muy jóvenes que están en proceso de consolidación.

Esto implica que los actores están probando las capacidades de la herramienta: los actores miden su potencial, se están construyendo las relaciones de cooperación, se elaboran y prueban las reglas, se evalúan las expectativas propias y ajenas, y se debate sobre los alcances de las MSJ. Sin embargo, al mismo tiempo que los actores (ciudadanos y funcionarios) están haciendo pruebas, el modelo ha comenzado a replicarse en forma exitosa. En la actualidad operan 15 MSJ en el país en igual número de ciudades.

El modelo de las MSJ se ubica actualmente en la intersección de dos fuerzas dinámicas complementarias: la consolidación y la replicación. La primera implica el desarrollo de todo el potencial de la práctica. Sin duda, el diseño de las MSJ recibirá ajustes con el objetivo de afinar su funcionamiento, pero la consolidación del modelo fundamentalmente dependerá del aprendizaje que lleve a los actores a asimilar los principios y lógica de operación de la práctica.

Las nuevas MSJ o las que se instalarán prontamente no podrán evitar el tránsito por los mismos senderos que las más antiguas. Aspectos claves como el liderazgo inclusivo, la confianza y la participación se aprenden fundamentalmente en la experiencia. Así, la experiencia acumulada hará que las nuevas MSJ recorran estas etapas iniciales en un tiempo mucho más breve. Además, México *si* tendrá un papel crucial es este proceso porque es el único actor en la red en condiciones de ofrecer un marco de referencia que permita contener ambos procesos.

Las MSJ han enfrentado con mucho éxito el desafío de los cambios de gobierno en los estados y municipios. La amenaza potencial que significa la rotación de funcionarios

fue exitosamente desactivada mediante una estrategia de anticipación. Durante el proceso electoral, los ciudadanos lograron sumar el apoyo de los candidatos al modelo de las MSJ y eso facilitó la continuidad del modelo. En este sentido, las MSJ mostraron un importante sentido estratégico que habla positivamente de su grado de consolidación.

Su funcionamiento se apoya en un esquema basado en redes de cooperación voluntaria. Este rasgo le imprime al modelo una característica muy importante: se trata de un sistema muy abierto a las estrategias de los actores que participan en él. Este atributo no puede condicionarse sin poner en riesgo la lógica de funcionamiento de las MSJ y, por lo tanto, los resultados que ha mostrado que es capaz de generar.

Así, la principal conclusión del estudio apunta en la dirección de considerar a las MSJ como instancias eficaces para la resolución de problemáticas locales en materia de seguridad y justicia. Asimismo, las MSJ son espacios de “aprendizaje social” donde ciudadanos y funcionarios ensayan nuevas formas de diseñar, planear, implementar y evaluar políticas públicas de seguridad ciudadana y justicia para la reducción de la violencia y la criminalidad en el ámbito local.

La heterogeneidad de los contextos locales, las distintas configuraciones de actores y alianzas y el carácter esencialmente abierto de las MSJ hacen que las experiencias locales tiendan a diferenciarse. La Red Nacional conformada por las MSJ y por México SOS se enfrentará permanentemente con estas fuerzas centrífugas que en última instancia obedecen al empuje e iniciativa de los actores locales. La gestión de estas fuerzas encontradas constituirá uno de los principales desafíos de México SOS.

La primera tensión importante tiene que ver con la conformación de las MSJ. La experiencia muestra dos modalidades: las Mesas conformadas principalmente por empresarios y las de composición más plural. La homogeneidad interna fomenta la cohesión de los ciudadanos y contribuye a la eficiencia de la MSJ en el corto plazo, pero en el largo plazo puede constituirse en un obstáculo porque no representaría la problemática local de seguridad. La propia experiencia de las MSJ muestra una posible solución: el trabajo en red a nivel local. Las MSJ con fuerte presencia empresarial pueden avanzar en dos direcciones: integrar representantes de otros ámbitos sociales y fortalecer los vínculos de cooperación con actores e instituciones locales.

Una segunda tensión se relaciona con la amplitud de la cobertura temática. En algunos casos, las MSJ operan exclusivamente con base en los indicadores de incidencia delictiva; en otros, sin embargo, se advierte un mayor interés por ampliar el contenido a temas como rendición de cuentas, presupuesto, prevención social y coproducción de políticas y programas. Esta tensión tiene importantes implicaciones porque la focalización en los indicadores sin duda facilita la cooperación con las autoridades porque en definitiva se trata de un terreno cómodo para funcionarios. Sin embargo, esta estrategia puede dejar a un lado temas sustantivos como la calidad y profundidad de las políticas de seguridad ciudadana. En este caso no puede aplicarse una regla general, sino que será la propia calidad de las relaciones entre ciudadanos y funcionarios la que dictará el *tempo* para moverse en el arco temático de las políticas de seguridad ciudadana.

En tercer lugar, la disputa por el conocimiento refleja muy claramente el hecho de que los actores participan de un proceso de aprendizaje social que conforme se profundice puede conducirlos a la construcción de una visión compartida del problema de la seguridad ciudadana. Sin embargo, el estado actual de las MSJ muestra una tensión latente entre el “conocimiento experto” de los funcionarios y el “conocimiento amateur” de los ciudadanos. En esta disputa los ciudadanos ocupan una posición de desventaja porque no están en condiciones de competir.

La resolución de esta tensión pasa por un mejor entendimiento del papel de los ciudadanos en las MSJ: su presencia es una expresión de participación social que no tiene como fin reemplazar a los funcionarios. Su rol no es ser expertos en temas de seguridad. En este caso también la propia experiencia de las MSJ aporta algunas posibles soluciones. Algunas han desplegado una exitosa estrategia de vinculación con distintas instituciones especializadas. En esta línea también habría que ubicar la demanda de las MSJ para que México sea participe más activamente como instancia o mecanismo de transferencia de conocimientos y experiencias.

Por último, las MSJ parecen haber seguido dos modelos en relación con el papel de los comités. En uno, los comités desempeñan un papel limitado, circunscrito a la generación de información. En estos casos sólo funciona un comité. La información generada por el comité alimenta el debate y la discusión en las reuniones plenarias. En el otro modelo, las MSJ cuentan con varios comités abocados a trabajar en forma permanente sobre los acuerdos alcanzados en las plenarias y otros proyectos que son resultado de la iniciativa de los ciudadanos. Este modelo de MSJ es más propenso a abordar un arco temático más amplio y, muy importante, propone un esquema de trabajo ciudadanos-funcionarios basado en interacciones más frecuentes.

La breve, pero fructífera experiencia de las Mesas de Seguridad y Justicia arroja importantes lecciones e impactos. Un efecto inmediato y ampliamente atribuido a la lógica de su funcionamiento es la mejora en la coordinación entre instituciones gubernamentales del área de seguridad de un mismo nivel de gobierno o de niveles distintos. Los esquemas de gobernanza en red, como lo plantea el marco conceptual, se caracterizan por crear nuevas oportunidades y esto ha significado que nuevas áreas de cooperación entre las mismas instituciones de gobierno se desarrollaran. Sin duda, éste es uno de los campos más promisorios para el desarrollo de las MSJ como mecanismos de gobernanza.

El estudio recogió evidencias de muchos y muy variados impactos positivos. Algunos de ellos tienen que ver directamente con el abatimiento de los índices de delincuencia y otros con cambios en las políticas de seguridad y justicia. Sin duda, estos importantes logros ameritan una evaluación que permita discriminar el efecto causal del modelo (las Mesas de Seguridad y Justicia) de otras posibles causas. Estas evidencias apoyadas en estudios sistemáticos contribuirían muy fuertemente con el desarrollo del modelo.

La plasticidad organizacional sin duda constituye un rasgo distintivo de las MSJ. Este factor ha contribuido muy significativamente a la implantación del modelo en las

distintas circunstancias locales y a funcionar, en los hechos, como una red de gobernanza capaz de generar respuestas locales a los problemas locales. Un aspecto de esta plasticidad es el alto grado de control que tienen los protagonistas sobre la práctica. El estudio muestra que los actores usan ese poder con un sentido estratégico, buscando preservar las condiciones de cooperación construidas y evitando acciones de corto plazo que pudieran minar los lazos de confianza (mínimos en algunos casos) construidos con los representantes gubernamentales.

Resultados de la encuesta a coordinadores de las MSJ

El objetivo de la encuesta fue conocer las opiniones de los coordinadores sobre distintos aspectos de la constitución y funcionamiento de las Mesas de Seguridad y Justicia (MSJ). Con ese objetivo se diseñó un breve cuestionario (19 preguntas) que los entrevistados llenaron personalmente. En total se aplicaron 16 cuestionarios a los coordinadores de las Mesas de Baja California Sur (1), Chiapas (3), Estado de México (1), Michoacán (5), Puebla (1), Tabasco (1), Tamaulipas (1) y Veracruz (3). La recolección y procesamiento de la información se hizo entre agosto y septiembre de 2015.

1.1 La problemática local y la agenda de las MSJ

A los coordinadores se les pidió identificar las principales causas que estaban detrás de los problemas de seguridad y justicia en su localidad. La pregunta no se codificó previamente con el fin de capturar la opinión directa de los entrevistados. Las respuestas se agruparon en las categorías que se presentan en el cuadro 14. Un tercio de las respuestas atribuye los problemas a causas sociales como la pobreza, el desempleo o la desigualdad económica o a factores situacionales como las deficiencias de equipamiento urbano, las oportunidades que ofrecen las fronteras porosas o el comercio ambulante.

La mayoría de las respuestas atribuyeron los problemas de seguridad y justicia a deficiencias institucionales como la corrupción, la impunidad y el débil Estado de Derecho y las deficiencias de coordinación entre las autoridades de distintos niveles y áreas de gobierno (73.3%). Es muy significativo que un tercio de las respuestas hayan identificado a los problemas de coordinación como causa de inseguridad, porque ésta es precisamente una prioridad para las MSJ.

Cuadro 14. Principales causas de los problemas de seguridad y justicia en el ámbito local

Causas	N	%
Causas sociales	7	23.3
Corrupción de autoridades e instituciones	7	23.3
Impunidad y falta de Estado de Derecho	5	16.7
Deficiencia en coordinación (instituciones)	10	33.3
Falta de participación ciudadana	2	6.7
Factores situacionales	3	10
Total	30	100

Fuente: cuestionario a coordinadores de Mesas de Seguridad y Justicia, PCC/México sos, 2015. En el cuadro se agruparon las tres principales causas identificadas por los coordinadores.

Un principio fundamental de operación de las MSJ es su orientación práctica a resolver los problemas de seguridad pública y de justicia en los ámbitos territoriales donde opera. Por eso, es importante conocer las percepciones que los coordinadores tienen de la problemática. A los entrevistados se les pidió realizar dos ejercicios. Primero, identificar los tres delitos de mayor prevalencia e impacto en sus localidades y, segundo, señalar los delitos que eran considerados prioritarios por las agendas de las MSJ.

Los coordinadores identificaron al robo, en cualquiera de sus manifestaciones (a casa, en vía pública o de vehículos), como el delito más frecuente a nivel local (48.8%). En segundo lugar se ubican las extorsiones y el cobro de piso (21%), el secuestro y homicidio (16.3%). El tráfico de drogas al menudeo, la trata de personas y el pandillerismo fueron considerados delitos poco frecuentes.

Cuadro 15. Principales delitos identificados por los coordinadores

Principales delitos	Incidencia en localidad		Agenda de msj	
	N	%	N	%
Secuestro	5	11.6	6	16.7
Homicidio	2	4.7	1	2.8
Trata de personas	1	2.3	4	11.1
Extorsión	6	14	6	16.7
Robo a casa y en vía pública	13	30.2	11	30.6
Robo vehículo	8	18.6	4	11.1
Tráfico de drogas (menudeo)	3	7	1	2.8
Pandillerismo	2	4.7	2	5.6
Cobro de piso	3	7	1	2.8
Total	43	100	36	100

Fuente: cuestionario a coordinadores de Mesas de Seguridad y Justicia, PCC/México sos, 2015.

Si se comparan las percepciones de los coordinadores con los temas de la agenda de las MSJ puede apreciarse una gran consistencia. La preocupación principal está centrada en los robos, el secuestro y el homicidio, y las extorsiones y el cobro de piso.

1.2 Características generales de las MSJ

El número de ciudadanos que participan en las MSJ se estimó en 508 individuos con un promedio de participación de 31.7 ciudadanos por MSJ. En los comités participan 242 ciudadanos y tienen un promedio de 22 personas dedicadas al trabajo de los comités por MSJ.

Los comités son una importante instancia de organización de las MSJ porque se espera que ellos den seguimiento a los acuerdos tomados en las plenarios. En la actualidad once de las 15 MSJ tienen en operación uno o más comités. Seis de ellas tienen trabajando entre uno y cinco comités, el resto (5) opera con más de seis comités. En tanto que las de Veracruz, Chiapas y Baja California Sur no operan con comités.

Muchos participantes y observadores externos están de acuerdo en que la informalidad es un atributo positivo de las MSJ. Algunos incluso señalan que la formalización podría afectar su eficacia. Sin embargo, muchos también reconocen que es importante que éstas cuenten con un conjunto de reglas y criterios de operación públicos y compartidos. Lo anterior porque contribuiría a armonizar su funcionamiento y a reducir las disparidades organizativas.

Cuadro 16. Formalización de las Mesas de Seguridad y Justicia

Indicador	N	%
La MSJ tiene un reglamento interno	8	50
La MSJ cuenta con un Código de ética	3	18.8
Los comités operan con reglas previamente establecidas	6	37.5
Los indicadores se elaboran con una metodología estandarizada	9	56.3
La MSJ cuenta con presupuesto anual para gastos corrientes.	6	37.5
La MSJ cuenta con oficinas propias	1	6.3
La MSJ cuenta con personal administrativo de apoyo	7	43.8
Fuente: cuestionario a coordinadores de Mesas de Seguridad y Justicia, PCC/México SOS, 2015.		

Sólo la mitad de las MSJ cuenta con un reglamento interno, únicamente tres han adoptado un Código de ética, seis han desarrollado normas de operación para los comités y nueve aplican una metodología estandarizada al desarrollo de los indicadores. Estos valores sugieren un desarrollo desigual entre ellas.

En relación con los aspectos materiales de la organización cabe señalar que sólo seis MSJ cuentan con presupuestos para su funcionamiento, sólo una tiene oficinas propias y siete tiene personal de apoyo. Además, sólo dos, de muy reciente creación, carecen de estos atributos.

En gran medida el éxito de las MSJ depende de las relaciones de confianza que puedan establecerse entre los participantes. El desarrollo de este aspecto de las relaciones humanas depende de una amplia variedad de circunstancias, algunas de las cuales están bajo control de los participantes, mientras que otras no.

El grado de conocimiento mutuo entre los participantes es un factor que puede incidir en la evolución de las relaciones. Como cabía esperar, el coordinador conocía a la mayoría de los integrantes ciudadanos de la MSJ, a algunos muy estrechamente y a otros menos. En cambio, el coordinador conocía bien o sólo conocía en forma general a los funcionarios estatales y municipales. Por el contrario, sólo conocía a algunos o no conocía a los funcionarios federales (cuadro 17).

Cuadro 17. Relaciones entre los miembros de las MSJ (%)

Grado de conocimiento	Ciudadanos	Funcionarios locales	Funcionarios nacionales
A la mayoría los conocía muy bien	7 (43.8)	1 (6.3)	--
A algunos los conocía muy bien	8 (50.0)	7 (43.8)	1 (7.1)
Sólo conocía a algunos	1 (6.3)	7 (43.8)	9 (64.3)
No los conocía	--	1 (6.3)	4 (28.6)
Total	16 (100)	16 (100)	14 (100)

Fuente: cuestionario a coordinadores de Mesas de Seguridad y Justicia, PCC/México SOS, 2015.

Este desequilibrio obedece a la lógica de formación y operación de las MSJ. Todas ellas comienzan como un proyecto de participación ciudadana. Así, el grupo de ciudadanos, patrocinados o no por distintas organizaciones sociales y empresarias, suele mostrar fuertes vínculos de cohesión interna porque han compartido otras experiencias de participación social. Lejos de ser un obstáculo, la cohesión del grupo de ciudadanos es uno de los principales pilares de las MSJ. También es normal que haya algunos conocidos entre las autoridades locales y muy pocos conocidos entre las autoridades federales. Esto porque un rasgo característico del funcionamiento de las MSJ es la alta rotación de los funcionarios, especialmente los federales.

1.3 El desarrollo de las Mesas de Seguridad y Justicia

Los coordinadores atribuyen a dos factores, en primer lugar, el desarrollo de las MSJ: la motivación y compromiso de los participantes en ellas y a la gravedad de la situación de seguridad en la localidad. La frecuencia con que estos dos factores fueron mencionados en total (en segundo y tercer lugar) indica que son los factores considerados como más relevantes (54.1%).

Cuadro 18. Factores que han contribuido al desarrollo de las MSJ

Factores	1º	2º	3º	Total	%
Motivación y compromiso de los participantes	7	4	4	15	31.3
Confianza entre ciudadanos y autoridades	1	2		3	6.3
Disponibilidad de recursos materiales			1	1	2.1
Generación de información confiable		2	1	3	6.3
Confidencialidad entre ciudadanos y autoridades			4	4	8.3
Gravedad de la situación de seguridad y justicia	7	1	3	11	22.9
Influencia social de los ciudadanos	1	7	3	11	22.9
Total	16	16	16	48	100

Fuente: cuestionario a coordinadores de Mesas de Seguridad y Justicia, Pcc/México sos, 2015.

Los coordinadores atribuyen a la influencia social de los ciudadanos una cuota también importante del éxito de las MSJ: es el factor más veces citado en segundo lugar y, en total, fue mencionado 22.9% de las veces. Este resultado es consistente con el principio de apoyarse en los liderazgos sociales y empresariales pre-existentes.

De menos relevancia para el éxito de las MSJ tienen el tema de la confidencialidad de los asuntos tratados entre ciudadanos y funcionarios, la cuestión de la calidad de la información generada por las MSJ y el tema de la confianza entre los participantes.

1.4 La motivación y trayectoria de los coordinadores

La coordinación es una función clave para el funcionamiento de las MSJ. El coordinador tiene a su cargo la responsabilidad de llevar la agenda de trabajo que se deriva de las plenarios y los comités. Pero, más importante aún, cumple la importante labor de garantizar el funcionamiento regular de la red.

El coordinador sostiene, fuera de los espacios formales de trabajo, encuentros e intercambios regulares con distintos actores con el objetivo de hacer avanzar la agenda de la MSJ. Por ello, el tipo de habilidades que requiere la función de coordinador tiene mucho que ver con el liderazgo estratégico y la construcción de redes sociales.

Cuadro 19. Experiencia previa de los coordinadores (%)

	En temas de seguridad y justicia	En organizaciones sociales diversas
Sí	3 (18.7)	12 (75.0)
No	13 (81.3)	4 (25.0)
Total	16 (100)	16 (100)

Fuente: cuestionario a coordinadores de Mesas de Seguridad y Justicia, Pcc/México sos, 2015.

Por lo anterior, no sorprende que la gran mayoría de los coordinadores no tengan experiencia en temas de seguridad y justicia. El desempeño del cargo no requiere de expertos en esta materia. En cambio, tres cuartos de los coordinadores tiene experiencia de participación en distintas organizaciones sociales, o sea, los espacios donde se desarrollan las destrezas y habilidades que demanda el funcionamiento de las MSJ.

La percepción de gravedad de la situación de inseguridad es la principal motivación detrás de la participación de los coordinadores. Ésta es la causa que más frecuentemente se cita en primer lugar y en total (37.5%). En segundo lugar se encuentran la percepción de inmovilismo de las autoridades y apatía de los ciudadanos (34.4%). La participación está motivada principalmente por la necesidad de corregir problemas colectivos y no afectaciones individuales. Sólo 12.5% de los coordinadores mencionó que alguna afectación de la seguridad personal o familiar hubiera motivado su participación.

Cuadro 20. Motivaciones de los coordinadores para participar en las MSJ

	1°	2°	Total	%
Afectación a seguridad personal, familiar o amigos	3	1	4	12.5
Apoyo de colegas, amigos y conocidos	1	3	4	12.5
Experiencia en temas de seguridad y justicia		1	1	3.1
Gravedad de situación de inseguridad en localidad	9	3	12	37.5
Inmovilismo de las autoridades	3	3	6	18.8
Apatía de los ciudadanos	-	5	5	15.6
Total	16	16	32	100

Fuente: cuestionario a coordinadores de Mesas de Seguridad y Justicia, PCC/México sos, 2015.

La mayoría de las MSJ tiene un año o menos de antigüedad, por eso la más importante preocupación de los coordinadores se relaciona más con su desarrollo que con cualquier posibilidad de crisis. Sin embargo, la experiencia acumulada les permite identificar algunas problemáticas que eventualmente podrían convertirse en un obstáculo para el desarrollo de las MSJ.

Es muy significativo que los dos factores más importantes están relacionados con la dimensión relacional del trabajo de la MSJ: la “confianza entre ciudadanos y autoridades” y la “coordinación entre autoridades”. El principal riesgo se vincula no tanto con los objetivos (por ejemplo, reducir la incidencia delictiva), sino con los medios para alcanzar esos objetivos: la cooperación y confianza necesaria entre los actores. En otras palabras, para los coordinadores el principal activo de la MSJ es la confianza entre los miembros (cuadro 21). La politización de ésta, entendida como la prevalencia de los intereses particulares por sobre los colectivos, y los conflictos entre ciudadanos también pueden interpretarse en esta dirección.

Cuadro 21. Los riesgos que enfrentan las Mesas de Seguridad y Justicia

	1°	2°	Total	%
Politización de la agenda de seguridad y justicia	3	2	5	15.6
Divulgación de información sensible	2		2	6.3
Falta de confianza entre ciudadanos y autoridades	3	8	11	34.4
Falta de coordinación entre autoridades	2	4	6	18.8
Conflictos y tensiones entre ciudadanos	1		1	3.1
Falta de recursos para financiar los proyectos	3	2	5	15.6
Total	16	16	32	100

Fuente: cuestionario a coordinadores de Mesas de Seguridad y Justicia, Pcc/México sos, 2015. En la pregunta se les indicó señalar los dos riesgos más importantes que podría enfrentar la MSJ.

El recorrido en torno a la experiencia de las 15 Mesas de Seguridad y Justicia que operan actualmente nos permite delinear un primer perfil de las mismas. El liderazgo de ellas está mayoritariamente a cargo de hombres (81.3%) que tienen un promedio de 49.7 años de edad, todos residentes en la localidad donde opera la MSJ.

La gran mayoría de ellos no son expertos en los asuntos de seguridad y justicia. En lugar de esto, los ciudadanos y especialmente los coordinadores, suman su experiencia de participación en organizaciones locales y regionales. Este aspecto es muy importante porque denota que el funcionamiento de las MSJ se apoya en esta suerte de capital cívico y social local previamente desarrollado. Los líderes empresariales, profesionales, cívicos o sociales ponen al servicio de la MSJ una serie de activos (liderazgo, prestigio social, reconocimiento) desarrollados en otros ámbitos sociales.

Las MSJ tienen un perfil organizativo informal. Los intentos por establecer reglas y normas internas son dispares. Pero, como se verá más adelante, para muchos esto constituye una fortaleza antes que una debilidad. Los coordinadores participan principalmente motivados por cuestiones de orden social y la mayoría atribuye al déficit de calidad institucional (policías, ministerios públicos y justicia) la principal causa de la crisis de seguridad.

Los coordinadores (esto es muy importante) concuerdan en reconocer a los vínculos entre los ciudadanos y las autoridades como el principal activo de la organización. Por ello, identifican como principal riesgo a los factores que amenazan con erosionar la confianza y la cooperación en la MSJ.



La experiencia de la Mesa de Seguridad y Justicia de Ciudad Juárez

Ciudad Juárez construyó una cultura de ilegalidad por más de 100 años. Este proceso llevó a Juárez a ser la ciudad más peligrosa del mundo en el 2010, y quizás la más peligrosa en la historia de México. Juárez inició con el contrabando derivado del decreto de régimen de zona libre de 1885 y se convirtió en productor para contrabando de alcohol a Estados Unidos en 1920 por la prohibición en este país. Por la misma prohibición, Juárez se convirtió en centro de diversiones de consumo de alcohol y prostitución. Esta situación de actividades en giros grises y negros continúa en la época de la Segunda Guerra Mundial con el establecimiento de la base militar de Fort Bliss.

Juárez inició su actividad de centro de inmigrantes con el programa *bracero* que atrajo a muchos que llegaban a tratar de cruzar a Estados Unidos. La población de Juárez en 1960 creció en más del doble en 10 años, llegando a 262,000 habitantes. Este crecimiento se dio sin el debido acompañamiento del desarrollo de infraestructura y desarrollo social.

Como respuesta a dar alternativas de trabajo a la prostitución, en 1965 se dio inicio al programa de maquila y el empleo. La oferta era de tal magnitud que ambos padres de familia se sumaron a la actividad industrial, desatendiendo a los niños y jóvenes, quienes se criaron en la calle.

Al inicio de los noventa se empezó a modificar el fenómeno de seguridad y se empezaron a ver ejecuciones y desapariciones forzosas. Durante este tiempo, los cárteles del crimen organizado consolidaron su presencia en la frontera (Barraza, 2009; Flores, 2010; MJPC, 2014).

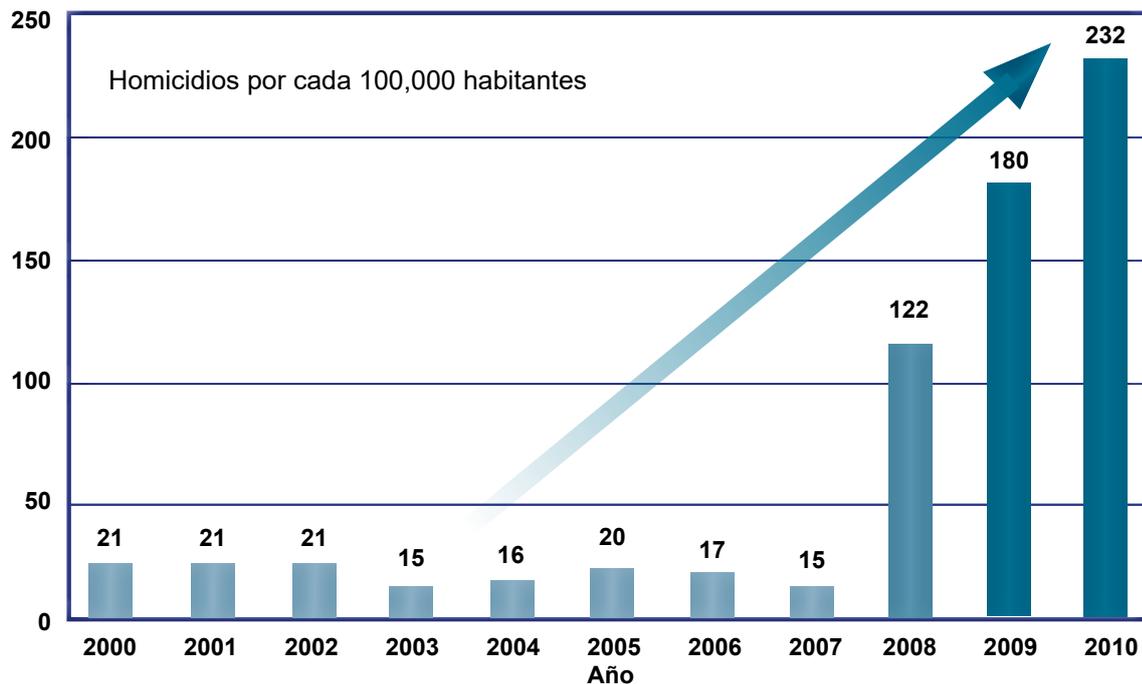
2.1 Contexto de crisis de seguridad en Ciudad Juárez

El abandono de la Federación y el Estado y la tolerancia a la corrupción e impunidad llevaron a la ciudad a enfrentar la mayor crisis en su historia.

En el 2008 Estados Unidos entró en recesión y esto causó que el empleo en la industria maquiladora se redujera 30% en un año (INEGI). La reducción de oportunidades vinculó a muchos jóvenes a actividades delictivas. De forma simultánea el combate frontal al crimen organizado desplazó a los criminales a la comisión de delitos del fuero común (secuestro, extorsión, robo de autos) porque su líder era atrapado o muerto en enfrentamientos con la autoridad u otros grupos, quedándose sin poder llevar a cabo su actividad ilícita regular.

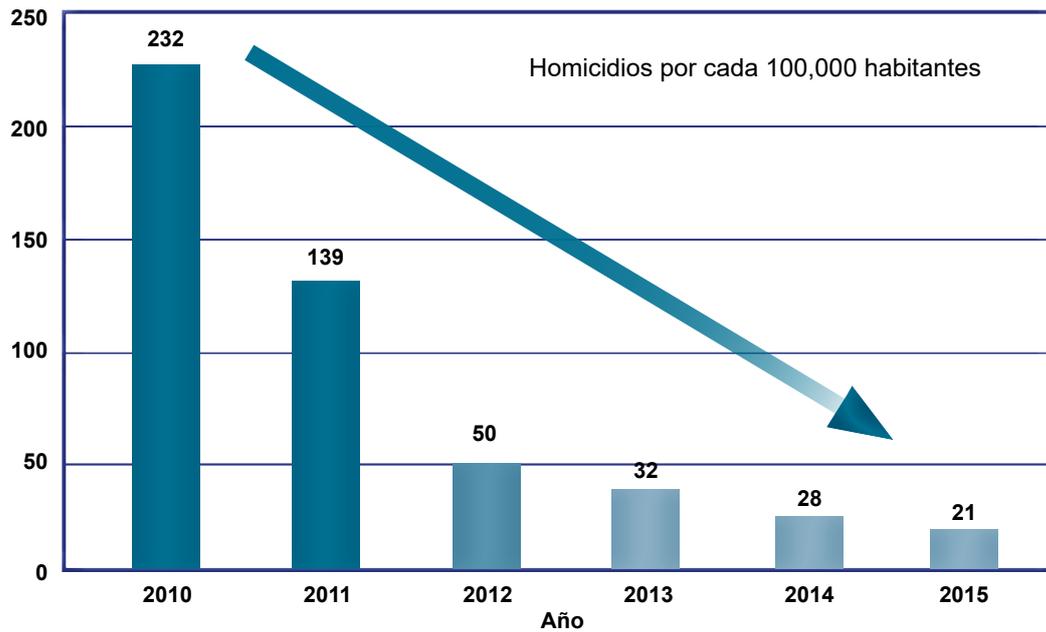
2.1.1 Homicidio

De acuerdo a las actas de defunción, las tasas de homicidio entre el 2000 y el 2007 estaban por debajo de los 17 homicidios por cada cien mil habitantes. A partir del 2008 la escalada se dio en forma exponencial hasta llegar a 211.94 homicidios por cada cien mil habitantes de acuerdo al Comité de indicadores de la Mesa de Seguridad y Justicia de Ciudad Juárez. En el tercer cuarto de 2010 se llegó a niveles de 253 homicidios por cada cien mil habitantes. Tan sólo en el mes de octubre de 2010, la tasa superó los niveles de 300 homicidios por cada cien mil habitantes.



Gráfica 1. Índice de homicidios en Ciudad Juárez (2000-2010)

Fuente: Homicidios: del 2000 al 2009, INEGI, *Registro de actas de defunción*; 2010, Mesa de Seguridad y Justicia de Ciudad Juárez. Población: 2000, 2005 y 2010, INEGI; 2001-2004 y 2006-2009, estimaciones con base en datos de INEGI.



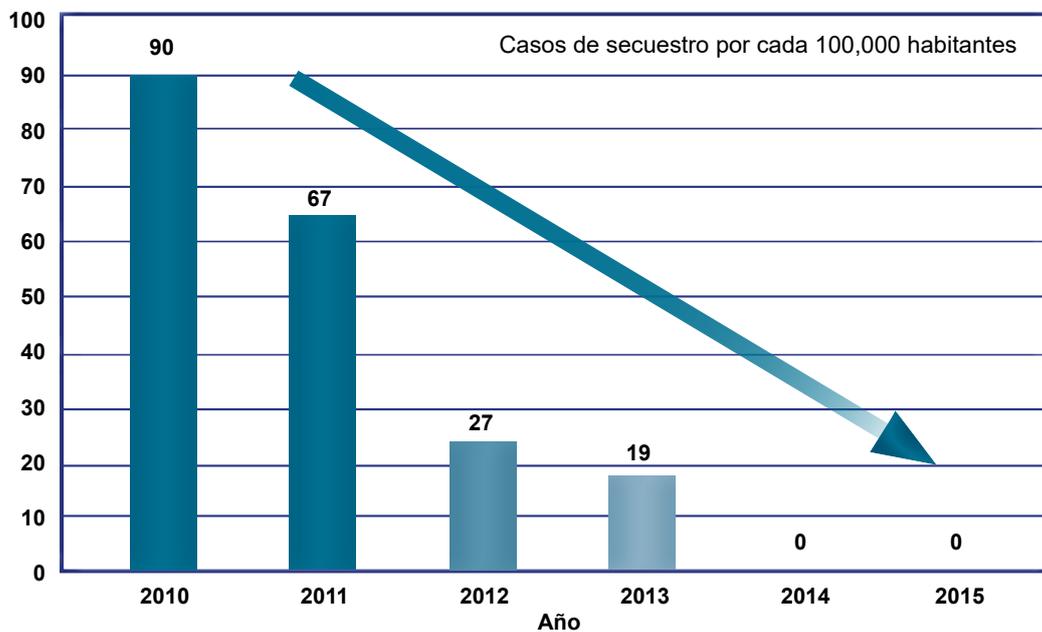
Gráfica 2. Índice de homicidios en Ciudad Juárez (2010-2015)

Fuente: Homicidios: Mesa de Seguridad y Justicia de Ciudad Juárez (2015, tasa anualizada con datos de enero a agosto).

Población: 2010, INEGI; 2001-2004 y 2011-2014, CONAPO.

2.1.2 Secuestro

El delito de secuestro fue, sin lugar a dudas, uno de los delitos que más afectó a la población. En el 2010 se denunciaron 90 secuestros y en el 2011, 67 casos. En 2012 la cifra se redujo a 27, ya para el 2013 sólo fueron 13 y desde agosto de 2013 no se ha dado ningún caso de secuestro.



Gráfica 3. Índice de secuestro en Ciudad Juárez (2010-2015)

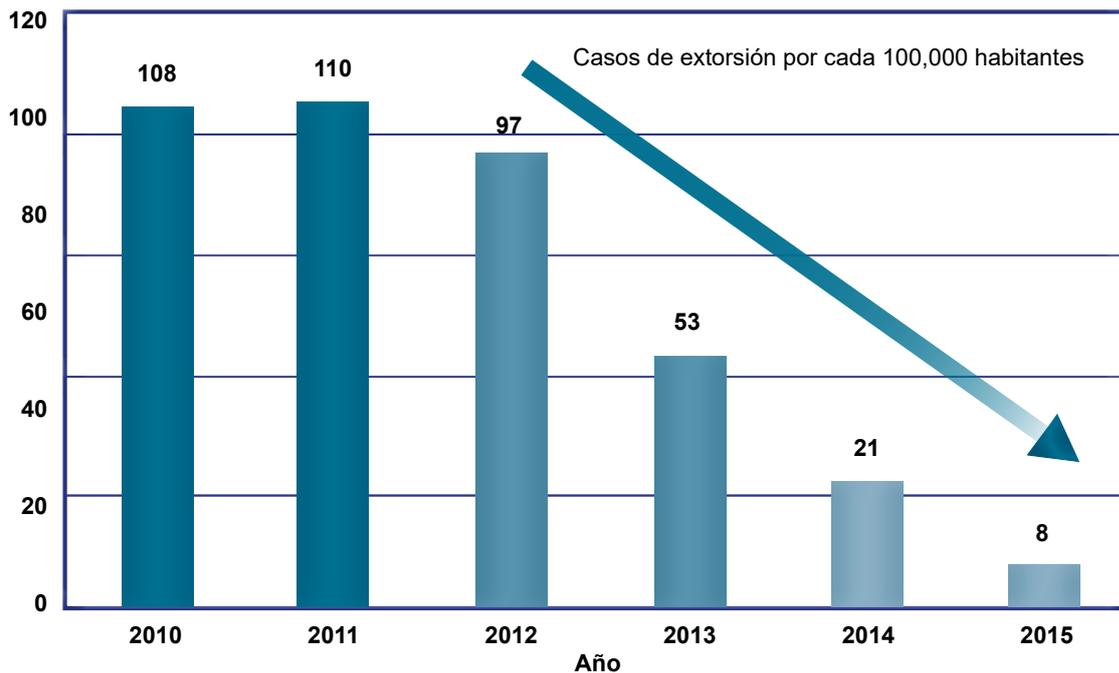
Fuente: Secuestro: Mesa de Seguridad y Justicia de Ciudad Juárez (2015, casos hasta agosto). Población: 2010, INEGI;

2011-2014, CONAPO.

Me tocó vivir una experiencia muy cercana, en donde por dos semanas acompañé a los familiares de una víctima y pude darme cuenta del daño que le pueden hacer a una familia por medio de un secuestro... Quizás es una de las experiencias más dolorosas que me ha tocado vivir y eso me motivó a, como ciudadano, hacer un esfuerzo por buscar que no más madres de familia de Ciudad Juárez tuvieran que vivir esa experiencia de secuestro de un hijo (Testimonio de Jorge Contreras, Empresario miembro de la MSJC).

2.1.3 Extorsión

En el 2008, cuando se da la desvinculación de los delincuentes del crimen organizado, éstos inician en el delito de cobro de piso. Ante este crimen los ciudadanos piden ayuda a la Policía Federal, la cual estableció operativos y logró contener la incidencia del delito. En el 2009 la Procuraduría General de Justicia recomendó el pago para darle seguimiento a los casos, por lo que el delito creció desorbitadamente afectando no sólo a grandes negocios, sino a las empresas medianas y micro. En el lapso de la crisis de seguridad en Juárez se estima que cerraron sus puertas más de 6,000 negocios.



Gráfica 4. Índice de extorsión en Ciudad Juárez (2010-2014)

Fuente: Extorsión: Mesa de Seguridad y Justicia de Ciudad Juárez. Población: 2010, INEGI; 2011-2014, CONAPO.

2.1.4 Impunidad

El factor determinante que permite la proliferación de los delitos de alto impacto es la impunidad. No existe variable que correlacione más a la reducción de los homicidios, secuestros y extorsiones que el aumento de consignaciones y sentencias.

La ciudadanía estaba cansada de ver como más tardaba la autoridad en detener a un delincuente (que tampoco era muy común) que éste en salir. En Ciudad Juárez se acuña el término de *puerta giratoria* por la frustración de la ciudadanía ante este fenómeno.

Durante este tiempo la Procuración de Justicia se vio inmersa en un desmedido ambiente de corrupción, que se agravó más cuando se emigró al nuevo sistema penal acusatorio sin la debida preparación de las instituciones, generando una impunidad sin precedente. El valor de la vida en términos sociales y económicos llegó a sus niveles más bajos. En Juárez el precio de matar a alguien llegó al punto de que sicarios se contrataban por \$1,000 pesos semanales para asesinar (EXC, 2015).

En el 2008 cuando ya la delincuencia estaba marcando su presencia en esta ciudad, podíamos observar cómo una cantidad de gente que era detenida vinculada a actos delictivo era liberada por un juez. Fue como nació el término de *la puerta giratoria* (Testimonio de Jorge Contreras, Empresario miembro de la MSJC).

2.1.5 Juárez 2010-2012: ¿Estado fallido?

Ya para el 2010 un sector de la población consideraba a Ciudad Juárez como un Estado fallido e inclusive el debate de la suspensión de las garantías individuales llegó a ser tratado en el Congreso del Estado. En esta época, Juárez era una ciudad sitiada. En 2010 el Gobierno Federal desplegó 1,800 soldados y 4,500 policías federales para hacer labores de patrullaje, retenes y reacción ante la escalada de violencia.

Ya en este punto las instituciones de seguridad y justicia estaban de brazos caídos, totalmente cooptados por la ineptitud y la corrupción. La delincuencia estaba en su apogeo (MJPC, 2014; ETJA, 2014).

2.2 El proceso de formación de la Mesa de Seguridad y Justicia

2.2.1 Antecedentes de la Mesa de Seguridad y Justicia

La conformación de la Mesa de Seguridad y Justicia resultó de la unión de distintos esfuerzos ciudadanos por afrontar al fenómeno de inseguridad en Ciudad Juárez. A partir del año 2008 se conformó un grupo plural que se denominó Juarenses por la Paz, que en el 2009 se conformó legalmente. Este grupo se reúne frecuentemente, hasta la fecha, para darle seguimiento a los temas de inseguridad.

En diciembre de 2008 se llevó a cabo una marcha de protesta del gremio médico que dio origen al Comité Médico Ciudadano. A partir de estos eventos, en el 2009

se constituyó el Observatorio Juarense para la Seguridad Pública y Seguridad Social integrado por Juarenses por la Paz, el Comité Médico Ciudadano, South Western Maquila, INDEX Juárez, la Organización de la central de abastos y algunas organizaciones de la sociedad civil, entre otras.

En esta primera fase no existía una agenda específica, ni una definición de rumbo. Las reuniones sobre todo eran derivadas de las urgencias específicas de víctimas, sobre todo en los delitos de secuestro y extorsión.

Esta circunstancia empujó a los actores a entablar lazos de comunicación con las autoridades locales y estatales y después a solicitar ayuda a la Federación. En esa época el Procurador General de la República era el Lic. Arturo Chávez Chávez, originario del estado de Chihuahua. Los ciudadanos solicitaron la intervención de la Federación y tanto la PGR como la Policía Federal empezaron a enviar apoyo.

En noviembre de 2009, el Comité Médico Ciudadano, el Observatorio Juarense y Juarenses por la Paz convocaron a una marcha con el propósito de que se cumplieran seis puntos:

- La presencia de autoridades federales, estatales y municipales.
- La constitución de la asamblea permanente “Solución para Juárez”.
- Una política social integral.
- La reestructuración de los cuerpos de seguridad pública.
- La funcionalidad del sistema de procuración de justicia.
- La presencia del Presidente de la República.

Sin saberlo, este grupo era la antesala de lo que después sería la Mesa de Seguridad y Justicia de Ciudad Juárez (MJPC, 2014; ENTR, 2015).

La creación de la MSJCJ es un parteaguas en la participación ciudadana. Siempre se han tenido liderazgos sobresalientes en la ciudad, pero eran fundamentalmente liderazgos individuales o gremiales. El hecho de haber podido consolidar en un solo grupo a tantos liderazgos de diferentes gremios le ha dado a Juárez una nueva perspectiva de participación y responsabilidad ciudadana.

2.2.2 Hechos detonadores

El 31 de enero de 2010 se llevó a cabo una masacre en donde perdieron la vida un grupo de jóvenes que estaban en una fiesta en la colonia Salvárcar. El entonces Presidente, Felipe Calderón, quien se encontraba de gira declaró que esa masacre era resultado de conflictos entre pandillas. La realidad era otra, los jóvenes eran deportistas y llevaban una vida sana. Inclusive invertían parte de su tiempo en el servicio social. La reacción de la sociedad y de los medios fue explosiva. Este evento forzó a que el Presidente realizara una gira a Ciudad Juárez el 17 de febrero de 2010.

La visita del entonces Presidente Calderón originó el programa Todos Somos Juárez, en donde se crearon mesas de trabajo de diversos temas dentro de las cuales se

formó la Mesa de Seguridad. En ésta la ciudadanía cuestionó al entonces Presidente sobre cómo sacaría a Juárez del problema de seguridad. Él, ante eso, respondió que la respuesta no era cómo resolvería el problema, sino cómo todos juntos resolverían el problema. Este momento catalizó las bases para una relación de colaboración entre sociedad y gobierno (DOC, 2015).

El Presidente de la República llega y asume un posicionamiento fuerte, hay una mujer, Luz María Dávila que lo confronta... (Gustavo de la Rosa, Abogado y derecho humanista).

No voy a guardar silencio porque es la verdad. No, no, disculpe señor Presidente, yo no le puedo decir "bienvenido" porque para mí no lo es. Nadie lo es. Porque aquí son más de dos años que se están cometiendo asesinatos, se están cometiendo muchas cosas y nadie hace nada, y yo quiero que se haga justicia, no nada más para mis dos niños, sino para todos los demás niños. Yo no puedo darle la mano y decirle "bienvenido" porque para mí no es bienvenido. Señor Presidente, no puede ser que digan que ellos eran pandilleros, no tenían tiempo de andar en la calle; estudiaban y trabajaban (Luz María Dávila, madre que perdió dos hijos en masacre de Salvárcar).

Cuando llega él (el Presidente Calderón) y dice: "¿qué vamos a hacer?" y todos: "no, usted arréglole" [le dijimos]. "No, ¿qué vamos a hacer?, yo les ayudo pero ustedes tienen que meterse" [contestó el Presidente], poco a poco nos va cambiando [el chip] a nosotros, a decir: "pues sí, hay que entrarle, no a hacer su trabajo, a hacer el trabajo que nos corresponde hacer a los ciudadanos" (Alejandra de la Vega, empresaria y coordinadora de la MSJC).

2.2.3 El costo de oportunidad como catalizador

Como respuesta a la inseguridad, muchos juarenses decidieron emigrar. Podría uno pensar que sólo se fueron los que tenían medios económicos holgados, pero la verdad es que fue un fenómeno generalizado. Algunos empresarios se fueron a Estados Unidos, funcionarios de empresas buscaron oportunidades en otros lugares y los empleados de la industria maquiladora regresaron a sus lugares de origen. Inclusive pequeños empresarios salieron de Juárez.

El costo que pagaba Ciudad Juárez era devastador, el consumo interno se ubicó en su mínima expresión, los asaltos a comercios y a automovilistas eran demasiado frecuentes; negocios y profesionistas eran extorsionados con la práctica de cobro de piso.

Para abril de 2009, Juárez llegó a su punto más bajo con 153 mil empleos en la industria y remuneraciones por empleo de 1,500 millones de pesos mensuales. A manera de referencia, a julio de 2015, el empleo en la industria maquiladora está en niveles de 241 mil empleos con una remuneración por empleo de 2,500 millones de pesos (INEGI).

También el compromiso de ciudadanos comprometidos por su ciudad tenía un costo de oportunidad moral. Algunos entraron a formar parte de la solución porque nadie más le iba a entrar, como lo expresó Mario Dena en entrevista.

Nosotros, además, teníamos un compromiso muy grande. El problemón que teníamos en Juárez puso todos los ojos del país, todos los ojos del mundo en esta ciudad. Si se perdía Juárez, si quedábamos en manos de delincuentes, ése iba a ser el mensaje a toda la República, iba a ser el mensaje al mundo..., que finalmente iba a acabar la sociedad porque los maleantes se iban a apoderar de ciudad en ciudad. Afortunadamente el mensaje que llevamos es un mensaje de esperanza, es un mensaje de que sí se puede (doctor Arturo Valenzuela, primer coordinador de la MSJC).

Por fortuna este costo de oportunidad económico y moral hizo que ciudadanos responsables vieran que Ciudad Juárez se venía abajo y decidieran hacer algo: no sabían que hacer, pero estaban decididos a recuperar su ciudad.

2.2.4 Todos Somos Juárez

En México, en política, vivimos bajo un paternalismo bidireccional en donde la ciudadanía se limita a exigir y la autoridad a definir los tiempos y forma de cumplir con las exigencias. Esta dinámica libera de la responsabilidad a la ciudadanía que ante el incumplimiento vuelve a exigir y la autoridad replantea los tiempos y formas de cumplimiento. Esta dinámica es producto de la limitada democracia electoral que vivimos en México.

El programa Todos Somos Juárez vinculó a los secretarios federales y a la ciudadanía por medio de las mesas temáticas. Este ejercicio también obligó a los funcionarios locales a participar de forma más activa. Este escenario rompió con paradigmas dentro de la cultura política en México: obligó a ciudadanos a participar en las propuestas y a las autoridades a ser receptivos a la participación ciudadana. Para la ciudadanía esto significó asumir una responsabilidad y a la autoridad a compartirla. Este cambio de paradigma llevó al modelo de la Mesa de Seguridad a un nuevo plano: la gobernanza interactiva (MPCJ, 2014; CAL, 2010; CAL, 2013; ETSJ, 2010, ETJA, 2014).

2.2.5 Los liderazgos de la Mesa de Seguridad

A partir del grupo conformado por el Comité Médico Ciudadano, el Observatorio Juarense y Todos Somos Juárez se integró la Mesa de Seguridad dentro del marco de Todos Somos Juárez, en donde la ciudadanía adquirió voz y asumió la coordinación de la Mesa de Seguridad. Finalmente el pliego petitorio de noviembre de 2009 es escuchado y se inició la transformación de la seguridad ciudadana en Juárez (ENTR, 2015; DOC, 2015).

2.3 Misión y visión de la MSJC

El proceso de definición de la MSJC ha sido evolutivo y se ha ido construyendo en las reuniones y algunas reuniones específicas de planeación. Es un modelo que se gestó a partir de sus actores y sus circunstancias. Su misión es impulsar la seguridad, justicia y derechos humanos, a través del fortalecimiento institucional, confianza y mutua colaboración entre sociedad y gobierno.

Su visión es que en 2020 Juárez sea la ciudad más segura de México, con pleno respeto a la ley y a los derechos humanos.

2.4 La Mesa de Seguridad y Justicia de Ciudad Juárez

2.4.1 Qué es la Mesa de Seguridad y Justicia

Es una instancia de gobernanza interactiva que sesiona mensualmente y en donde ciudadanos sin cargo público y autoridades (ciudadanos con cargo público) definen estrategias y acciones para la reducción de la violencia, la promoción de la justicia y el fortalecimiento de las instituciones. En esta reunión mensual se presentan los resultados de las autoridades participantes, se analiza la incidencia delictiva de los delitos a los que la MSJ se ha comprometido a dar seguimiento, y se informa sobre los trabajos de los comités.

La Mesa de Seguridad y Justicia de Ciudad Juárez cree en la colaboración ciudadana, los buenos gobiernos, el respeto a las leyes y el Estado de Derecho. Sus ejes estratégicos son el Estado de Derecho, el fortalecimiento institucional, la prevención y la misma efectividad de la MSJ. Finalmente, también busca compromiso, efectividad y resultados.

Los objetivos específicos que busca son:

- Establecer comunicación directa.
- Hacer propuestas de estrategias y planes.
- Promover la cultura de legalidad.
- Construir confianza entre autoridad y ciudadanía.
- Fortalecer las instituciones.
- Trascender.
- Preservar el conocimiento de las instituciones.

2.4.2 Roles de ciudadanos

Los ciudadanos, a través de su Comité ejecutivo, son los encargados de coordinar los trabajos de la MSJ. Esto tiene el propósito de lograr la trascendencia del ejercicio sobre los ciclos políticos. La MSJ de Ciudad Juárez ha logrado continuar ante el cambio de Presidente de la República, Gobernador y dos Presidentes Municipales.

Los ciudadanos se esmeran en conocer la problemática y los fenómenos con el propósito de poder promover la denuncia, lograr convocatoria ciudadana, proponer, colaborar y, por consecuencia, generar la confianza en las autoridades.

También son los ciudadanos quienes están encargados de ser los voceros de la MSJ a través del coordinador en turno. De igual forma, los comités son coordinados por ciudadanos. La incidencia delictiva es elaborada y presentada por los ciudadanos del Comité de indicadores con colaboración y datos de la Fiscalía General del Estado.

2.4.3 Roles de autoridades

Los funcionarios públicos acuden de acuerdo a su cargo público. En este sentido participan las instituciones federales, estatales, locales, los poderes legislativos y los poderes judiciales que determine la MSJ. Las autoridades realizan sus informes de estadística, acciones relevantes y planes con el propósito de sensibilizar a sus miembros e invitar a la integración de nuevas propuestas.

2.4.4 Roles compartidos entre ciudadanos y funcionarios públicos

La riqueza de la MSJ es precisamente haber generado un ambiente compartido entre los ciudadanos y funcionarios públicos. En forma conjunta trabajan en entender los fenómenos delictivos, en generar diagnósticos, en fortalecer a las instituciones, en combatir a la corrupción, en combatir los abusos de poder y, sobre todo, en diseñar estrategias y acciones para lograr los propósitos de la MSJ. Esto es posible gracias a que se logró transitar de la cultura de protesta y confrontación a la cultura de propuesta y colaboración.

En la MSJCJ la autoridad lleva acabo sus acciones de rendición de cuentas y transparencia. Este ejercicio no tiene el propósito estricto de supervisión por parte de la ciudadanía, sino el de conocer las realidades para poder desarrollar la colaboración y propuestas.

La MSJ logró superar a cualquier otro modelo de participación social, ciudadana. Encontró la fórmula adecuada a partir de la organización ciudadana y donde se convoca a las autoridades, a diferencia de otras mesas de participación ciudadana en donde es la autoridad la que convoca, en donde la ciudadanía queda en un plano de subordinación y la agenda la marca la autoridad. En la MSJ quien convoca es la ciudadanía y ésta marca la agenda y el control (César Peniche, exdelegado de la Procuraduría General de la República).

2.4.5 Qué no es

La MSJ no es un foro político-partidista, ni plataforma para el lanzamiento de políticos. La MSJ no maneja recursos financieros. Este ejercicio no está hecho para la crítica y la confrontación. La Mesa de Seguridad y Justicia de Ciudad Juárez no está constituida formalmente; su solidez la ha mantenido por la cohesión de sus miembros y la actitud de colaboración.

2.4.6 La MSJ y los medios de comunicación

La MSJ tiene una responsabilidad fundamental de validar los resultados de la autoridad, esto independientemente de si son positivos o negativos. Desafortunadamente las instituciones de Gobierno han tenido un deterioro en su credibilidad y la ciudadanía no se convence cuando la autoridad da sus resultados. Es por eso que es importante que el vocero de la MSJ transmita con claridad la realidad.

Por otro lado, la MSJ se extrae de hacer ataques a funcionarios específicos y le da oportunidad a las instituciones a que las malas actuaciones de estos sean resueltas por los procesos institucionales..

2.5 Los principios de la Mesa de Seguridad y Justicia de Ciudad Juárez

2.5.1 Representación individual y proceso de membresía

El origen de la MSJ parte de ciudadanos que eran ya activos en el tema, sin tener una representación social o gremial específica. Los primeros miembros salen de personas que conformaban el Comité Médico Ciudadano, el Observatorio Juarense y Juarenses por la Paz. Una vez que se estableció la MSJCJ, se diseñó un proceso para la integración de nuevos miembros.

Para ser miembro ciudadano de la MSJ se tiene que pasar por un proceso de invitación de alguno de los integrantes y ser votados favorablemente por el proceso de ingreso a ésta. Evidentemente la invitación es derivada de la representación o preponderancia del individuo en los temas de seguridad y justicia pero una vez admitido su permanencia no representa a ninguna organización, es decir, la representación es de carácter personal. Esto es importante entenderlo para no caer en ser un ejercicio más de representación de representaciones en donde los titulares de organismos no tienen interés y mandan a representantes que tampoco lo tienen. En la MSJ el compromiso del individuo es de suma importancia.

2.5.2 Fuentes de financiamiento

La Mesa de Seguridad y Justicia no ejerce un gran presupuesto. El trabajo de los miembros es voluntario y en sus orígenes las necesidades de gastos las cubrían miembros de ésta.

En época reciente, el Fideicomiso para la Competitividad y Seguridad Ciudadana (FICOSEC.ORG), que no tiene una liga formal con la MSJCJ, presta parte del tiempo de un analista para que funja como secretario técnico.

La MSJCJ no ejerce recurso público, ni privado para evitar que se contamine la participación. Los integrantes podrán participar en algún otro esquema que ejerza recursos y, por supuesto, la MSJCJ podrá recomendar la aplicación de proyectos a organismos que ejerzan fondos o inclusive a las autoridades.

Las necesidades de información y conocimiento que tiene la MSJCJ son cubiertas por instituciones que apoyan a la seguridad ciudadana como el Observatorio de FICOSEC, la UACJ y otros organismos que generan información y conocimiento.

2.5.3 Representación social

La Mesa de Seguridad y Justicia no es un ente de representación social y no está conformado por representante de organismos que representen sectores o grupos.

Sus miembros son personas que son activos en el tema de seguridad y podrán ser o no un referente social en el tema. Su membresía es de carácter personal.

2.5.4 Marco legal

La Mesa de Seguridad y Justicia de Ciudad Juárez no está constituida legalmente. Es un grupo de ciudadanos y autoridades que se reúnen con el objeto de coadyuvar a reducir la violencia, mejorar la justicia y fortalecer las instituciones. Su fortaleza y formalidad las logra a partir de la participación responsable y comprometida y del seguimiento puntual de los acuerdos de la agenda establecida.

2.5.5 Confidencialidad

Los temas que se tratan en la MSJ son confidenciales. De igual manera los asuntos que se llevan en los comités tienen el carácter de confidenciales. Esto tiene el propósito de salvaguardar la seguridad de sus participantes.

2.5.6 Construcción de largo plazo

La Mesa de Seguridad y Justicia es un proyecto de largo plazo y pretende prevalecer a pesar de los cambios políticos. Es por eso que es de suma importancia el hecho de que la coordinación se dé por ciudadanos comprometidos e independientes del poder político.

2.5.7 Orientación a resultados

La MSJ hace mucho énfasis en los impactos que se logran. Se da el seguimiento a que se cumplan los acuerdos de acciones y estrategias, pero pone más énfasis a medir la reducción de la incidencia delictiva. El Comité de indicadores actualiza las metas y las propone al pleno para que sean seguidas con sigilo.

La primera meta, por ejemplo, fue establecer el reto de reducir el homicidio a niveles de la ciudad más peligrosa de Estados Unidos, que equivalía en el 2010 a una tasa de 50 homicidios por cada cien mil habitantes. Hoy la meta de homicidios está en 14 para octubre de 2016.

Este comité es de suma importancia, pues las cifras que genera definen en mucho las estrategias a seguir por la MSJCJ.

2.5.8 Información y confianza

La MSJ informa a la ciudadanía los avances de la autoridad al igual que los retos que ésta tiene. Esto es importante para ir fortaleciendo la confianza de la sociedad, sobre todo cuando la autoridad está haciendo su trabajo.

2.5.9 Código de ética y Reglamento

De los elementos más importantes que contempla la MSJC son el Código de ética y el Reglamento. Estos dos instrumentos han sido la plataforma que le ha dado formalidad a la MSJC y han permitido mucha claridad en el desarrollo de las reuniones y comités. A la par, la existencia del Código de ética y el Reglamento son usados para resolver los conflictos que se presenten.

2.5.10 Comités de la MSJ

2.5.10.1 Lista de comités

La Mesa de Seguridad y Justicia está constituida en ejes y comités.

El eje 1 es el de Efectividad y Operación de la MSJ, el cual cuenta con los comités de:

- Operatividad
- Sistema de indicadores
- Comité de comunicación

El eje 2 corresponde a Prevención con los comités de:

- Reinserción social
- Corredores seguros
- Violencia intrafamiliar
- Mediación de conflictos
- Legalización de drogas
- Atención a la juventud
- Prevención social

El eje 3 es el de Fortalecimiento Institucional y tiene los comités de:

- Anti homicidios
- CERJ (Centro de Respuesta Inmediata)
- Policía Turística
- Secuestro y extorsión
- PGR
- Policía Ministerial investigadora
- Robo e identificación de autos y robo a casa habitación
- Robo a comercio
- Menores infractores

El cuarto eje es el de Estado de Derecho con los comités de:

- Defensa ciudadana, derechos humanos y tortura
- Comité de honor y justicia de las instituciones de seguridad pública
- Procuración de justicia

Adicionalmente está el Comité ejecutivo de la MSJC que es quien la coordina.

Los comités tienen reuniones mensuales, las cuales están coordinadas por un ciudadano y es ahí en donde se lleva a cabo el trabajo fino de formulación de estrategias y acciones. Cada comité informa sus avances periódicamente ante la MSJ.

Los comités le dan mucha fortaleza a lo que se presenta y discute en las reuniones plenarias. Sin el trabajo continuo de los comités, las reuniones plenarias carecerían de efectividad.

2.5.10.2 Secretario técnico

El secretario técnico es el encargado de dar el seguimiento a los acuerdos de la MSJ. También lleva el registro de las asistencias y elabora las actas de las reuniones. De igual forma se encarga de armar la presentación para las reuniones.

El rol del secretario técnico es de suma importancia: mantener la comunicación efectiva de todos sus miembros, coordinar las reuniones y la asistencia, así como darle seguimiento a los acuerdos es fundamental para mantener la efectividad de la MSJC y el interés de sus miembros (ENTR, 2015; MJPC, 2014; ETJA, 2015).

2.6 Logros y retos de la Mesa de Seguridad y Justicia de Ciudad Juárez

2.6.1 Sustentabilidad y permanencia ante cambios políticos

La MSJ debe de tener la fortaleza para poder seguir sus trabajos a pesar de los cambios políticos e inclusive el rechazo de funcionarios específicos. El hecho de tener una vinculación con las autoridades federales, estatales y locales, al igual que los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial hace posible que las autoridades acudan. Sería muy difícil el que todas las autoridades de forma simultánea abandonaran el ejercicio.

Para lograr esto, la MSJC tiene como regla que sus miembros ciudadanos estén alejados de las actividades partidistas o tengan una relación demasiado estrecha con los gobernantes.

La MSJC ha logrado superar los cambios de Presidente de la Republica, de Gobernador y de dos Presidentes Municipales. Este hecho le da al modelo una fortaleza sobre otros ejercicios y se ha logrado, primordialmente, por el hecho de que la convocatoria es ciudadana.

2.6.2 Permanencia de liderazgos ciudadanos

Es importante que ciudadanos líderes en la comunidad conformen la Mesa de Seguridad y Justicia, especialmente si estos tienen una independencia del poder político. En el caso de la de Ciudad Juárez este liderazgo emana de múltiples gremios. Además, cada uno de los miembros tiene un amplio reconocimiento social sobre su trayectoria profesional y su trabajo de tiempo por la comunidad.

2.6.3 Relación entre autoridades y ciudadanos

La relación entre los ciudadanos y autoridades es cordial e inclusive de amistad. El proceso de integración se da a través de organizar eventos sociales como carnes asadas, cenas, etcétera. Esto ha permitido conocer a la persona y no al funcionario, lo que ha sido fundamental para poder generar el acercamiento y la confianza.

2.6.4 Los logros

Ciudad Juárez ha logrado reducir dramáticamente su incidencia delictiva en los indicadores que se ha planteado. En homicidios ha cumplido la meta de reducir a 50 homicidios por cada cien mil habitantes, en el caso de robo de vehículos redujo sus niveles a normales y en el caso de secuestro tiene ya más de dos años sin ningún incidente (WEBMSJCJ, 2015; MJPC, 2014; ENTR, 2015).

La mesa ha contribuido a la transparencia, a la honestidad, a la responsabilidad de las autoridades porque las han llevado a transparentar sus decisiones, las circunstancias que se están viviendo, las deficiencias, los errores, las malas decisiones. Esto a partir del cuestionamiento, la vigilancia, la estadística y la participación de los ciudadanos (Enrique Serrano, Presidente Municipal de Ciudad Juárez).

2.6.5 ¿Un nuevo modelo de gobernanza interactiva?

En un proceso de madurez democrática, la MSJCJ está alineada al concepto de gobernanza mediante el cual el gobierno, las organizaciones económicas y sociales y los ciudadanos interactúan para definir y acordar los objetivos y las formas de organización, los recursos y las actividades que se consideran necesarias para lograr los objetivos decididos.

El ejercicio de gobernanza de la MSJCJ es de mutuo acuerdo e intencional, además que define el sistema de valores y a las instituciones; es una actividad causal que define las acciones que tendrán como efecto lograr los objetivos.

La relación de los miembros ciudadanos y autoridades está basada en la confianza, por lo que la reputación social de los miembros es requisito, al igual que el establecimiento de las reglas de operación y su seguimiento.

La MSJCJ ha logrado que las estrategias sean de transformación y no de transacción, generando liderazgos más eficientes. La ciudadanía ha generado un capital social que en este proceso ha logrado tener un sentido y entendimiento de lo público.

Esta alineación de la MSJCJ con los principios de Gobernanza le da una fortaleza al ejercicio y garantiza efectividad en la propuesta y colaboración ciudadana para lograr los objetivos planteados de seguridad ciudadana (AL, 2013).



Referencias bibliográficas

- Carrión, F. y Dammert, M. (comps.) (2009). *Economía política de la seguridad ciudadana*. Quito: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- CIDH (2009). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. Organización de Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
- Dudley, S. & Rodríguez, N. S. (2014). "Civil society, the government, and the development of citizen security" en D. A. Shirk, D. Wood & E. L. Olson (eds.). *Building resilient communities in Mexico: civic responses to crime and violence*. Washington: Woodrow Wilson International Center for Scholars & University of San Diego Justice in Mexico Project.
- Huppé, G. & Creech, H. (2012). *Developing social capital in networked governance initiative: a lock-step approach*. International Institute for Sustainable Development.
- INEGI (2015). *Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (ENVIPE)*. Aguascalientes: Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
- Kooiman, J. & Bavinck, M. (2013). "Theorizing governability -The interactive governance perspective" en M. Bavinck, R. Chuenpagdee, S. Jentoft y J. Kooiman (eds.). *Governability of fisheries and aquaculture. Theory and applications*. Springer Science, MARE Publication Series, vol. 7.
- Marcus, M. y Vanderschueren, F. (2004). *Políticas de seguridad ciudadana en Europa y América Latina. Lecciones y desafíos*. Santiago: Banco Interamericano de Desarrollo, Universidad Alberto Hurtado y Ministerio del Interior, Gobierno de Chile.
- México sos (2015). *Mesas de Seguridad y Justicia*. Ciudad de México. Documento inédito.
- OECD (2013). *Strengthening evidence-based policy making on security and justice in Mexico*. OECD Publishing, disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264190450-en>
- Ostrom, E.; Ahn, T. K. & Olivares, C. (2003). "Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva". *Revista Mexicana de Sociología*. 65 (1), pp. 155-233.
- PNUD (2013). *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Provan, K. G. & Kenis, P. N. (2008). "Modes of network governance: Structure, management, and effectiveness". *Journal of Public Administration Research and Theory*. 18 (2), pp. 229-252.
- Salgado I., J. (2010). *Documento conceptual-metodológico sobre políticas públicas de seguridad ciudadana, capacidades institucionales para medir su desempeño y bases para el desarrollo de indicadores en esta materia*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Reporte de investigación N° 8.

UN (2003). *Human security now*. New York: United Nations, Commission on Human Security.

USAID (2015). *Conceptos y estrategia de gestión local*. México: USAID.

_____ (2014). *Guía para la sistematización de buenas prácticas de prevención de la violencia y el delito*. México: USAID.



Cuidado editorial: Miguel Ángel Hernández Acosta
Diseño y diagramación: Editorial Resistencia
Este libro se terminó de imprimir en los talleres
de DocuMaster ubicados en Av. Coyoacán
1450 Col. del Valle C.P. 03220
México, D. F.

Noviembre 2015

Serie relación gobierno-sociedad

Las Mesas de Seguridad y Justicia (MSJ) son un mecanismo de gobernanza local que tienen como objetivo que ciudadanos, con y sin cargo público, desarrollen una agenda común de seguridad para trabajar de manera sistemática. La generación de confianza entre los ciudadanos y autoridades que participan en ella y la corresponsabilidad que desarrollan para buscar resultados concretos a problemáticas específicas las convierten en una herramienta eficaz para coproducir seguridad en un territorio específico.

Las MSJ tienen su origen en Ciudad Juárez, resultado de la ola de inseguridad y violencia que afectó la entidad desde el año 2008. Ante ello, diversos actores sociales se unieron para hacer frente al fenómeno. Después de varios años de operación, México SOS, una organización de la sociedad civil dedicada a abordar los temas de seguridad y justicia, hace suyo el modelo y promueve su réplica en más de 17 ciudades de México.

Esta guía tiene como principal objetivo sistematizar el proceso de implementación y réplica de las MSJ en México, así como ofrecer una guía con pasos específicos para que ciudadanos y autoridades interesadas en este modelo tengan más elementos para ponerlo en marcha.

Programa para la
Convivencia Ciudadana

www.pcc.org.mx