

Coordinación entre los órdenes de gobierno: el caso de la Seguridad Pública en Jalisco

Coordination between levels of government: the case of the Public Security in Jalisco

Fecha de recepción: 12 de agosto de 2016

Fecha de aprobación: 25 de abril de 2017

*Pablo Pineda Ortega**

RESUMEN

Este artículo documenta el nivel de coordinación entre los órdenes federal y estatal en una política pública específica, la Seguridad Pública. Para ello, se hace una revisión teórica de los aspectos relevantes para una adecuada coordinación entre entidades públicas; a partir de ésta se presenta y analiza la estructura de los planes y programas públicos a nivel federal, y el de Jalisco, destacando coincidencias y diferencias, mismas que se constituyen en los hallazgos del estudio. A partir de ello y con base en una revisión sistemática de las metas, instrumentos y estrategias de política, se concluye que a pesar de la gravedad del flagelo de la inseguridad en el país, y no obstante la existencia de un marco jurídico *ad hoc* para la coordinación, los niveles de ésta entre órdenes de gobierno en la implementación de la política de estudio continúan siendo pobres.

PALABRAS CLAVE: Coordinación intergubernamental, políticas de Seguridad Pública, gobierno federal y gobierno estatal, Jalisco.

ABSTRACT

The aim of the article is to document the level of coordination between the federal and state orders in a specific public policy: Public Security. For this, a theoretical review about the relevant aspects for proper coordination between public entities, from which it is presented and analyzed the structure of public plans and programs at the federal level and Jalisco is highlighting its matches and differences themselves that constitute the study findings. From it and through a systematic review of the goals, instruments and policy strategies, it is concluded that despite the seriousness of the scourge of insecurity in the country, and despite the existence of an *ad hoc* legal framework for coordination, its levels between levels of government in the implementation of the policy study remain poor.

KEY WORDS: Intergovernmental coordination, policies Public Security, federal government and state government, Jalisco.

* Universidad de Guadalajara, México. Correo-e de contacto: ppinedao@yahoo.com.mx

INTRODUCCIÓN

El reto de los regímenes de corte federal es alcanzar una adecuada coordinación de acciones y políticas entre sus distintos niveles de gobierno, ya que el reconocimiento explícito de atribuciones gubernativas y capacidades decisionales a tales niveles genera, con indeseada frecuencia, que ellos desestimen la necesidad de coordinar acciones y complementar estrategias para alcanzar los objetivos de los procesos de planeación. Particularmente en México estas atribuciones se contemplan de manera central, pero no única (artículos 40, 115 y 116 constitucionales), lo cual supone que los tres órdenes de gobierno dispongan de recursos para emprender políticas públicas y atender necesidades sociales ingentes. En este orden de ideas, se vuelve importante coordinar —o en un escenario de *second best*, cuando menos alinear— planes, programas y líneas de acción de todos ellos para eliminar duplicidades, evitar dispendios y abatir acciones contradictorias. Lo anterior, en el marco de las atribuciones concurrentes y complementarias de los citados órdenes, y con la plena participación de los actores sociales afectados e interesados en la operación de las políticas.

Sin embargo, México tiene una estructura institucional federal perteneciente a la Constitución de 1857 y que se retoma en la de 1917; la consolidación del estado nacional obligó a fortalecer al poder federal en detrimento de los órdenes subnacionales, así como a afianzar al poder Ejecutivo con respecto a los otros dos poderes (González, 1975). A la postre, esto condujo a desestimar la coordinación de políticas, pues el grueso de los recursos y atribuciones —formales y fácticas— se concentraban en el gobierno federal. Al cambio de época que inicia con la pérdida

de la mayoría en el Congreso federal del otrora partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en 1997, y a su pérdida de la presidencia en 2000, se comienza un proceso inconcluso y con altibajos, de fortalecimiento de los órdenes locales que necesariamente obliga a la coordinación de políticas públicas entre los tres niveles de gobiernos: federal, estatal y municipal.

En qué medida este objetivo de adecuada coordinación se entiende en la Seguridad Pública, entre el orden federal y uno estatal, el de Jalisco, es lo que responde este artículo, sin embargo la investigación se constriñe al nivel de la planeación de política pública sin atender la ejecución y evaluación de la misma. De este modo se presenta una reflexión teórica en torno a la coordinación de políticas, después una revisión general de la planeación federal y estatal vigente en materia de estudio; se continúa con un análisis de los hallazgos encontrados en esta revisión y se concluye con una reflexión de conjunto.

COORDINACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS, IMPLICACIONES Y DIFICULTADES PARA SU EJECUCIÓN

El análisis del concepto coordinación se emprende a partir de una perspectiva política y para ello se retoman las reflexiones de Repetto (2005: 2), quien señala:

Entiendo por “coordinar” el proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo... un sistema de reglas de juego formales e informales a través de los cuales los actores participantes encuentran

fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí.¹

La coordinación supone el establecimiento de reglas —cierta arquitectura institucional— (North, 2006), a partir de las cuales los actores involucrados encuentran razones sólidas para participar. Específicamente el proceso tendiente a la coordinación opera cuando derive, al decir de Repetto (2005: 3):

- En la fijación de prioridades.
- En la asignación acordada de responsabilidades, y ello se acompañe de sus respectivos “premios” y “castigos”.
- En la decisión de qué y cuántos recursos habrán de movilizarse, y
- En una implementación que se aproxime de manera importante a los objetivos planteados.

El autor destaca que los factores clave para hacer cumplir los compromisos asumidos consisten en tener plena claridad de los acuerdos sustantivos sobre los cuáles se decide el arreglo, así como la capacidad de producir sistemas de incentivos que alienten la coordinación de esfuerzos:

Esta necesidad de promover incentivos conduce de lleno a la necesidad de fortalecer un cierto tipo de

institucionalidad (normas formales e informales) que genere el interés de los involucrados en desarrollar acciones de coordinación prointegralidad (Repetto, 2005: 3).

No obstante, la institucionalidad alcanzada por dichos actores no consiste en una simple interrelación lineal, sino en juegos estratégicos en los que también se encuentran entrelazados otros procesos de política, mismos que están en constante redefinición sobre la base de dos factores: 1) cambios en los contextos institucionales, y 2) cambios en los intereses e ideologías de tales actores. En todo caso, la importancia de las instituciones no puede ser minimizada, pues ellas orientan la actuación de los agentes y contribuyen a definir los recursos políticos disponibles, esto es, cuáles son los temas que se pueden o no discutir, cuáles son los compromisos adquiridos y qué tipo de sanciones y premios se dispone. Específicamente, las instituciones contribuyen de manera importante a alcanzar la coordinación aún entre actores que tienen intereses que solo coinciden en aspectos particulares y limitados, pues ellas generan información, incentivos y sanciones para los involucrados, lo que a la postre alienta la estabilidad de las expectativas.² Finalmente la solidez de tales expectativas da origen a la confianza para generar entornos de cooperación

¹ En el mismo sentido, “La coordinación puede definirse genéricamente como el proceso de creación o utilización de reglas de decisión por el que dos o más actores se ocupan colectivamente de un entorno de trabajo compartido” (Echebarría, citado por Repetto, 2005: 3).

² Las instituciones tienden a resolver problemas de coordinación estabilizando las expectativas sociales por medio de la provisión de información y sanciones, estructurando, de esta forma, comportamiento en una dirección resultante en equilibrios (Repetto, 2005: 4).

que propicien compromisos creíbles que eviten elevados costos de transacción.³

En resumen, el grado y la profundidad de la coordinación en la gestión de políticas públicas se encuentra mediadas por el marco institucional en que operan, pues como se señaló, las instituciones –si funcionan adecuadamente- contribuyen a la generación de confianza entre los agentes para el cumplimiento de los compromisos asumidos. Si las reglas del juego, formales e informales (instituciones vigentes), generan una estructura de incentivos y castigos para el cumplimiento de los acuerdos para la cooperación, ésta podrá fluir de manera adecuada; *a contrario sensu*, si no existe tal estructura, ya sea por desfaseamiento entre las reglas formales e informales, por incentivos inadecuados o por alguna otra causa, la confianza se deteriora, el interés por mantener los acuerdos se reduce y la coordinación se debilita. En este sentido, “coordinar no solo significa compatibilizar, sino compatibilizar con un determinado sentido” (Garnier, 2000: 16); no basta con establecer un lenguaje común para la coordinación, sino que es necesaria una meta común, una “fijación de prioridades” en donde todos los actores aportan compromisos.

Por su parte, y desde un enfoque asociado a la Teoría de las Organizaciones, Navarro (2013: 32) destaca las principales razones –así como los autores que las refieren- que favorecen

la coordinación de acciones entre los agentes: reducción de la incertidumbre (Schoorman); persecución de objetivos comunes (Schemerhorn); requerimientos legales (Bardach); problemas multidimensionales (Madoery), y finalmente, estructuras jurisdiccionales fragmentadas (Westley).

Es por esto que el entorno institucional entre los dos órdenes de gobierno de estudio, federal y estatal, tienen un nivel de desarrollo distinto y con ello los márgenes para establecer un esquema de coordinación sólido sobre bases creíbles se ven limitados (Pineda, 2015). De forma particular, este entorno no permite generar estímulos suficientes para la colaboración, sin embargo, sí existe obligación legal para ello, como existen instancias para alcanzar los acuerdos (Arellano, 2011).

PLANEACIÓN Y PROGRAMACIÓN DE POLÍTICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD EN MÉXICO, EL NIVEL FEDERAL Y EL DE JALISCO.

Las gestiones de gobierno en ambos niveles en México duran seis años, y existe una tendencia a hacer coincidir cronológicamente ambos periodos, como el caso de Jalisco desde hace mucho tiempo.⁴ Asimismo, la ley exige que todos los órdenes de gobierno dispongan de un instrumento de

³ Se suele entender por Costos de Transacción a los costos incurridos en la realización de un intercambio –mayormente económico pero también de cualquier otra naturaleza-, y se entiende que estos costos no existirían o serían mínimos si hubiese un escenario de competencia perfecta con información completa entre todos los agentes.

⁴ Algunos gobiernos estatales que no coincidían cronológicamente con el federal han ajustado sus periodos de gobierno para alcanzar esa coincidencia y eso ha significado que, para ese propósito, un periodo de gobierno en particular no haya tenido la duración de 6 años; tal fue el caso en el pasado reciente de Michoacán y Yucatán, por ejemplo.

planeación para la adecuada ejecución de sus políticas, y para el caso de ambos gobiernos, el de México y el de Jalisco, la estructura de los dos para el actual sexenio, el Plan Nacional de Desarrollo

(PND) y el Plan Estatal de Desarrollo (PED), aparecen en las tablas 1 y 2, respectivamente; en la parte final aparecen los objetivos planteados en materia de Seguridad Pública.

Tabla 1

PND, 2013-18 Y LOS OBJETIVOS EN TORNO A LA SEGURIDAD PÚBLICA

<i>Objetivo del Plan: llevar a México a su máximo potencial. 5 Ejes y 3 estrategias transversales</i>
Metas. México en Paz; México Incluyente; México con Educación de Calidad; México Próspero, y México con Responsabilidad Global
Estrategias Transversales Democratizar la Productividad; Gobierno Cercano y Moderno, y Perspectiva de Género
Objetivos de la Meta México en Paz Promover y fortalecer la Gobernabilidad Democrática, 5 estrategias (E). Garantizar la Seguridad Nacional, 5 E. Mejorar las condiciones de Seguridad Pública, 2 E. Garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente, 3 E. Garantizar el respeto y protección de los Derechos Humanos y la erradicación de la discriminación, 4 E. Salvaguardar a la Población, a sus Bienes y a su entorno ante un desastre de origen natural o humano, 2 E
Objetivo Mejorar las condiciones de Seguridad Pública Estrategia 1.3.1. Aplicar, evaluar y dar seguimiento del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. Con 6 Líneas de Acción. Estrategia 1.3.2. Promover la transformación institucional y fortalecer las capacidades de las fuerzas de seguridad. Con 5 Líneas de Acción.

Fuente: PND 2013-2018.

Tabla 2

PED, 2013-2018 DE JALISCO Y SUS OBJETIVOS EN SEGURIDAD PÚBLICA

<i>Dimensiones del Plan</i> Entorno y Vida Sustentable; Economía Próspera e Incluyente; Equidad de Oportunidades; Comunidad y Calidad de Vida; Instituciones Confiables y Efectivas, y Garantía de Derechos y Libertad
<i>Temas Transversales y Apartado Territorial</i> Igualdad de género y Gobernanza ambiental y Regiones y Áreas metropolitanas.
<i>Componentes y/o Programas de la Dimensión Garantía de Derechos y Libertad</i> Seguridad ciudadana; Justicia y Estado de Derecho; Derechos Humanos, y Protección Civil. Objetivos Sectoriales en materia de Seguridad Ciudadana y su alineación con el PND, y número de Estrategias.

Continúa...

<i>Objetivos Sectoriales del PED</i>	<i>Objetivos del PND</i>	<i>Ests.</i>
OD2401. Fortalecer el Sistema de Seguridad Pública con un enfoque en la seguridad ciudadana y el desarrollo humano	O. 1.1 Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática. O. 1.3 Mejorar las condiciones de seguridad pública.	13
OD2402. Proteger la libertad, integridad física y el patrimonio de la población	O. 1.1 Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática. O. 1.2 Garantizar la seguridad nacional. O. 1.3 Mejorar las condiciones de seguridad pública.	15

Fuente: PED 2013-2018 de Jalisco.

Es claro que en un plan general no se formulen todas las estrategias y líneas de acción implicadas en una política en particular, no solo porque ello limitaría su sentido estratégico además de hacerlo demasiado engorroso, sino también porque cada dependencia –o conjunto de ellas– tienen propósitos explícitos que poco tienen que ver con la mayoría de las metas del plan; por tal razón se diseñan programas que desagregan las grandes metas, y en particular los programas de corte sectorial son aquellos que definen

las políticas para un campo o sector en específico.

Retomando el tema de interés, a nivel federal los programas involucrados son dos, mismos que se sintetizan en igual número de tablas 1 y 2; en la 3 el Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, (PNPSVD), y en la 4 el Programa Nacional de Seguridad Pública (PNSP), mientras que la estructura del programa estatal, el Programa de Seguridad Ciudadana (PSC), aparece en la tabla 5.

Tabla 3
PNPSVD. ESTRATEGIAS Y SU COINCIDENCIA CON LAS ESTATALES.

<i>Objetivo 1. Incrementar la corresponsabilidad de la ciudadanía y actores sociales en la prevención social, mediante su participación y desarrollo de competencias</i>		
<i>Estrategias</i>	<i>Líneas acción</i>	<i>Correspondencia con el estado</i>
1.1 Implementar mecanismos de participación inclusiva y libre de discriminación de la ciudadanía y OSC en proyectos locales de prevención social.	5	1.2, 2.4, 3.1, 3.2
1.2 Desarrollar competencias en la ciudadanía y en OSC de cultura de paz, cultura de legalidad y convivencia ciudadana.	7	3.4, 3.5
1.3 Promover la participación de actores sociales estratégicos para la prevención social y la corresponsabilidad en materia de seguridad.	5	1.2, 3.2, 3.5 1.2, 2.4, 3.2

Continúa...

Objetivo 2. Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia de las poblaciones de atención prioritaria.

<i>Estrategias</i>	<i>Líneas acción</i>	<i>Correspondencia con el estado</i>
2.1 Implementar medidas que disminuyan los factores de riesgo de que niñas y niños vivan situaciones de violencia y delincuencia.	9	3.3
2.2 Instrumentar acciones que disminuyan los factores de riesgo de que adolescentes y jóvenes vivan situaciones de violencia y delincuencia.	10	3.4
2.3 Realizar acciones para disminuir los factores de riesgo de violencia y delincuencia contra las mujeres.	10	
2.4 Promover la creación de mecanismos y acciones para prevenir la violencia y delincuencia en población migrante.	4	3.3
2.5 Promover mecanismos y programas institucionales para la atención integral a víctimas de violencia.	3	
2.6 Promover mecanismos y programas institucionales para la atención integral a población interna en el sistema penitenciario.	6	2.3, 2.5

Objetivo 3. Generar entornos que favorezcan la convivencia y seguridad ciudadana.

3.1 Realizar acciones de prevención situacional que contribuyan a la reducción de oportunidades para la violencia y la delincuencia.	7	1.2, 3.2, 3.5
3.2 Fomentar acciones de apropiación del espacio público para fortalecer la convivencia y seguridad ciudadana.	3	2.4, 3.1, 3.4, 3.5
3.3 Favorecer el proceso de proximidad entre las instituciones policiales y la ciudadanía.	7	2.4

Objetivo 4. Fortalecer las capacidades institucionales para la seguridad ciudadana en los gobiernos municipales/ delegacionales, entidades federativas y federación.

4.1 Promover la formación de capacidades técnicas para la prevención social en los servidores públicos de municipios/delegaciones, entidades federativas y federación.	6	2.2
4.2 Impulsar mecanismos que posibiliten la evaluación, comunicación y rendición de cuentas en acciones y resultados de prevención social.	6	2.2, 2.4

Objetivo 5. Asegurar una coordinación efectiva y sostenida entre dependencias y entidades federales para diseñar, implementar y evaluar procesos de prevención social.

5.1 Promover la coordinación entre dependencias y entidades federales para implementar programas, proyectos y acciones estratégicas de prevención social.	5	2.1, 2.2
5.2 Promover la coordinación entre dependencias y entidades federales para generar información estratégica, elaborar diagnósticos y construir herramientas de evaluación.	4	1.1, 2.1

Fuente: Elaboración propia con datos del PNPSDV.

Tabla 4

PNSP OBJETIVOS Y NÚMERO DE ESTRATEGIAS Y SU COINCIDENCIA CON LAS ESTATALES.

<i>Objetivos</i>	<i>Estrategias</i>	<i>Correspondencia con el estado</i>
1. Consolidar una coordinación efectiva para el diseño, implementación y evaluación de la política de seguridad pública	7	2.1, 2.4, 3.1, 3.2, 3.3,
2. Reducir la incidencia de los delitos con mayor impacto en la población.	7	1.1, 3.4
3. Reducir la incidencia de los delitos vinculados a la Economía Ilegal.	4	
4. Desarrollar en las instituciones de seguridad pública esquemas de proximidad y cercanía con la sociedad.	7	1.2, 2.4, 2.5, 3.1, 3.2, 3.4,
5. Fortalecer las capacidades de las instituciones policiales	7	2.1, 2.2, 2.3, 3.2, 3.3, 3.5
6. Fortalecer el sistema penitenciario nacional y el especializado en menores de edad que infringen la ley penal.	6	

Fuente: Elaboración propia con datos del PNSP.

Tabla 5.

JALISCO. PROGRAMA DE SEGURIDAD CIUDADANA, PSC.

<i>Objetivo 1. Incrementar la seguridad de los ciudadanos y proteger su libertad, integridad física y patrimonio</i>	
<i>Estrategias</i>	
1.1	Reducir la incidencia de delitos de alto impacto.
1.2	Promover la prevención social del delito.
<i>Objetivo 2. Mejorar el sistema de seguridad pública con la aplicación de un enfoque en la seguridad ciudadana y el desarrollo humano.</i>	
<i>Estrategias</i>	
2.1	Avanzar en la consolidación del mando único.
2.2	Generar información de inteligencia para el trabajo operativo.
2.3	Fortalecer el respeto de los derechos humanos de las víctimas de delitos.
2.4	Promover la participación ciudadana para la definición de las políticas de seguridad en el Estado.
2.5	Elaborar programas de atención especializada con perspectiva de género a mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, así como a sus hijas e hijos.
<i>Objetivo 3. Incrementar la prevención social del delito.</i>	
<i>Estrategias</i>	
3.1	Involucrar la participación ciudadana dirigidas a la reducción de los factores de riesgo.
3.2	Generar modelos de intervención social para propiciar la activación comunitaria de los grupos prioritarios del estado.
3.3	Fomentar acciones interinstitucionales que impliquen el reconocimiento y ejercicio pleno de los derechos humanos en la familia.
3.4	Atender y prevenir problemas de adicciones.
3.5	Fortalecer el desarrollo de programas para el desarrollo cultural y creativo de la población de Jalisco.

Fuente: Programas Sectoriales. Dimensión Garantía de Derechos y Libertad.

El hecho mismo de que aparezcan dos programas distintos en el orden federal no es un asunto menor, nótese que su naturaleza es distinta en un importante sentido: el PNSP (como su afín estatal, el PSC) tiene un propósito orientado a la contención, en tanto, el PNPSVD tiene una clara orientación hacia la prevención. En este sentido, una verdadera política integral en materia de Seguridad Pública tiene ambos componentes, el de la prevención de la violencia y delincuencia, y el de la contención del delito, realizada esta última con intervenciones policiales oportunas sustentadas en instrumentos institucionales de inteligencia sólidos, entre otras estrategias (Góngora, 2014 y Luviano, 2014). Lo que ambos programas federales muestran es que en este nivel de gobierno existe una estrategia *ad hoc* para cada uno, circunstancia que no aparece en Jalisco; nótese en la *Tabla 2* que en efecto en el PED de Jalisco, el tema de la Seguridad se contempla en la Dimensión de “Garantía de Derechos y Libertad”, integrada por los programas: Seguridad Ciudadana (nuestro tema de interés), Derechos Humanos, Justicia y Estado de Derecho y Protección Civil, sin embargo, ninguno informa sobre la prevención de la delincuencia.

Ahora bien, la eficacia, suficiencia y eficiencia de una política pública está en función de diferentes factores, pero sin duda, el más importante es el grado en que el problema que ella busca atender está adecuadamente identificado (Stein, 2006). Entre más puntual y delimitado se encuentre el problema, y sobre todo sus causas, puede enfrentarse con mayor tino y efectividad porque de este modo los escasos recursos para su atención no se dispersan en acciones inconsistentes ni se distraen en expresiones secundarias del problema que poco –o nada– se relacionan con las causas que le dan origen.

Debido a lo anterior, es necesario precisar los rasgos sobresalientes del problema de la inseguridad pública tal y como aparecen en los diagnósticos de los programas citados; nótese que la forma en que se concibe un problema público delinea la manera de abordarlo porque en su descripción –aún sin proponérselo– el diseñador de una política asume ciertos aspectos del mismo que, desde su perspectiva, deben privilegiarse para su atención.⁵ Los rasgos del problema de la inseguridad pública en los tres programas aparecen en la *Tabla 6*, en efecto, en distinta medida, los objetivos planteados en los referidos programas buscan atender tales rasgos.

⁵ En los albores del análisis de las políticas públicas se solía creer, no sin cierta ingenuidad, que la identificación de un problema público era una tarea relativamente sencilla, porque se asumía con una visión positivista que el dato estaba ahí y en consecuencia el observador podía describirlo con razonable precisión. Lo cierto es que la realidad es mucho más compleja y eso implica que aún un mismo problema –o lo que se crea que es tal– pueda ser percibido de manera diferenciada por distintos actores en base a su posicionamiento ideológico, las limitaciones de información, la insuficiencia de técnicas adecuadas para medirlo, etc. Aquí no podemos detenernos en esta discusión, si bien sí se deja enunciado este problema, y para su análisis se remite a Parsons, 2007.

Tabla 6

ASPECTOS SOBRESALIENTES DEL DIAGNÓSTICO EN TORNO A LA INSEGURIDAD PÚBLICA EN LOS TRES PROGRAMAS DE ANÁLISIS.

Nivel Federal		Nivel Estatal
<i>Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, PNPSVD.</i>	<i>Programa Nacional de Seguridad Pública, PNSP.</i>	<i>Programa de Seguridad Ciudadana, PSC</i>
Cuando se considera el componente de la <i>prevención</i> se deben identificar los llamados <i>Factores de Riesgo</i>, que hacen referencia a aquellas situaciones que incrementan las probabilidades de que alguien desarrolle conductas violentas o delictivas, y sobre las cuales, en consecuencia, se deban instrumentar acciones preventivas. En este sentido el PNPSVD sintetiza tales factores, citando los siguientes, y sobre cada uno incluye información estadística e indicadores de relevancia: Embarazo temprano; Consumo y abuso de drogas legales e ilegales; Ambientes Familiares deteriorados o problemáticos; Deserción escolar; Falta de oportunidades laborales, informalidad y desocupación; Capital social debilitado y participación ciudadana incipiente; Entornos de ilegalidad; Espacios públicos para la convivencia insuficientes y deteriorados, y Marginación y Exclusión Social.	El programa señala que la crisis de seguridad pública es producto de un largo proceso de acumulación de rezagos, reflejado en los siguientes fenómenos: crecimiento sostenido de la delincuencia organizada; crecimiento y consolidación de organizaciones delictivas asociadas con la economía ilegal; surgimiento de patrones delictivos más violentos, así como colusión y corrupción de las autoridades. Dicho lo anterior documenta el escalamiento de la violencia, en particular en los delitos de alto impacto en los años recientes, destacando que su presencia es desigual a lo largo del territorio. Se destacan también tres fenómenos que explicarían los pobres resultados de la estrategia: debilidad en la coordinación entre los tres órdenes (nuestro tema de análisis); corrupción dentro de las instituciones de seguridad pública, y falta de confianza de la sociedad hacia ellas.	El programa señala que en Jalisco, no obstante tener una incidencia delictiva inferior a la media nacional, se ha comenzado a sufrir una mayor percepción de inseguridad, lo cual puede explicarse por el incremento de los delitos graves en los años recientes. En ese sentido, en la encuesta que precedió la formulación del ped se reportó que la inseguridad era el mayor problema considerado (57%), además de que el 21% de los encuestados consideró que el pandillerismo y vandalismo eran los principales problemas en su colonia. Por su parte, en la encuesta nacional de victimización, para el caso de Jalisco, el 58% de los entrevistados consideraron a la inseguridad y la delincuencia como el principal problema que enfrentan.

Fuente: PNPSVD (2014), PNSP (2014) y PSC.

LOS HALLAZGOS Y LAS AUSENCIAS EN TORNO A LA COORDINACIÓN Y ALINEACIÓN DE POLÍTICAS

Ante el flagelo de la violencia y delincuencia que generan un clima de inseguridad en la sociedad, no se podría exagerar la importancia de la coordinación entre los distintos niveles de gobierno para la instrumentación de políticas públicas en la materia. El punto es aún más apremiante si se considera que en el caso de México y de unos años para acá el problema de la inseguridad pública ha agravado y sus expresiones son cada vez más generalizadas (Moloeznik, 2015). En el mismo sentido, la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de 2016 reporta para México “una tasa de prevalencia delictiva de 28 202 víctimas por cada cien mil habitantes durante 2015, cifra estadísticamente equivalente a las estimadas para 2013 y 2014” (ENVSP; 2016: 1). En cuanto a Jalisco, refiere una prevalencia aún mayor en 11.2%, es decir, 31 375 víctimas.

El que la coordinación de políticas en este campo continúa siendo insuficiente se aprecia en el propio PNSP, donde se señala que una de las raíces que explican la gravedad del fenómeno delictivo lo es:

...(la) Debilidad en la coordinación entre los tres órdenes de gobierno. Situación que contribuyó a generar un vacío de autoridad en algunas zonas del

territorio nacional, cuyo resultado fue la falta de acciones efectivas que combatieran la problemática, lo que a su vez propició un contexto apto para el auge de grupos delictivos y de la economía ilegal (2014:12).⁶

Con base en lo anterior, ¿en qué medida se puede decir que existe actualmente una coordinación de acciones en el diseño e implementación de políticas en esta materia? Nuestro análisis para responder abarca distintos puntos; en primer lugar se asume que una precondition para tal coordinación lo es la existencia de una adecuada alineación de políticas, lo que en efecto se puede estudiar a partir de la estructura de los planes y programas de análisis en nuestros dos órdenes de gobierno. Si no existe tal alineación, los discursos y declaraciones en materia de coordinación son insustanciales, ya que carecen de evidencia en una etapa sustantiva de toda política pública: la planeación. En este escenario, si hubiese evidencias de coordinación, se trataría de acciones circunstanciales y casuísticas para momentos que por su importancia tuvieron la suficiente visibilidad pública para impulsar –obligar– dicha coordinación, pero que pasado el momento se regresa al esquema de políticas inconexas entre los distintos órdenes de gobierno.

Evaluada dicha alineación se debe verificar si la ejecución de lo planeado y lo programado tiene sustento en los hechos, lo cual demanda el análisis de las acciones emprendidas, tal y como ellas son

⁶ En el mismo sentido: “La falta de coordinación entre las instituciones de seguridad pública, en los tres niveles de gobierno, limitó los alcances del intercambio de información e inteligencia. Además, se dio prioridad al acopio y centralización de la información sin mecanismos de acceso y análisis adecuados. Esta situación impidió que se privilegiara el uso de la inteligencia policial por encima del uso de la fuerza, lo que es un elemento esencial para reducir la violencia y la impunidad” (ibid, loc cit.)

reportadas por la autoridad a través de, entre otros medios, los informes anuales de gobierno, reportes trimestrales que las secretarías federales emiten, así como sus informes institucionales. Debido a que los citados informes recogen la estructura de los instrumentos de planeación, planes y programas de análisis, se desprende que lo planeado es razonablemente ejecutado. La coincidencia entre la planeación y ejecución referida se finca en el art. 26 de la Constitución Federal (2016): “Habrán un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal”, así como en lo dicho en el art. 6 de la Ley de Planeación, en el sentido de que el presidente al rendir su Informe al Congreso deberá “hacer mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales” (2015).⁷

Si se asume la coincidencia entre lo planeado y lo ejecutado, entonces se puede suponer que no solo existe alineación —de haberla encontrado— entre planes y programas en los dos órdenes de gobierno de análisis, sino también un grado variado de coordinación entre sus acciones.

Interesa en primer lugar verificar si, como en el orden federal, en el estatal también existen políticas puntuales en materia de prevención del delito, y no solo en la contención del mismo. El hecho mismo de que a nivel estatal no existe un programa *ad hoc* para la prevención —como a nivel federal— no necesariamente implica

que el tema esté ausente en Jalisco; por ello, se hará un análisis para saber en qué medida los temas de la prevención, tal y como están contemplados en el PNPSVD federal, aparecen o no en la programación de Jalisco, para que este ejercicio contribuya también al análisis de en qué medida existe coordinación o complementariedad entre las políticas federal y estatal se agrega una última columna en las *tablas 3 y 4*, la cual señala si existen estrategias contempladas en la programación estatal que coincidan —y deseablemente, complementen— con la federal; las estrategias afines aparecen citadas solo por sus dos dígitos de identificación; a continuación los hallazgos.

- Se dijo que no es un asunto menor la ausencia de un programa *ad hoc* para la prevención del delito en Jalisco, lo que se encuentra a partir de este hecho —y que deseablemente correspondería con el PNPSVD federal— no tiene una estructura integral y completa, a diferencia del programa federal diseñado expresamente para abordar ese tema, el PNPSVD.
- Si bien el PSC de Jalisco no está enfocado a la prevención sí la contempla de manera importante, ya que de los tres objetivos que plantea, el segundo se centra en ella, y de las 12 estrategias en que se desagregan éstos, cinco (42%) corresponden a tal objetivo.

⁷ De manera adicional, el art. 7 de la misma ley establece: “El Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de leyes de Ingresos..., informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales que... deberán elaborarse para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo”. Una estructura similar existe en la ley de planeación de Jalisco.

El PNPSVD tiene cinco objetivos divididos en estrategias, en la última columna de la *Tabla 3*, el primero, relativo al incremento de la corresponsabilidad ciudadana, es donde hay más coincidencias –menciones– con el plan estatal (12 de 32, 38%), mismas que no solo refieren el objetivo del plan estatal en torno a la prevención, sino también los otros dos objetivos.

En segundo lugar de menciones (8, 24% del total) aparece el tercer objetivo, relativo a la generación de entornos que favorezcan la convivencia, y en tercer lugar el segundo objetivo, con relación a la reducción de la vulnerabilidad ante la violencia en las zonas prioritarias, en tanto que los otros dos objetivos tienen solo pocas coincidencias.

A partir de lo anterior se desprenden tres puntos: que no se puede hablar de ausencia de estrategias en Jalisco a favor de la prevención; que un número no menor de ellas sí son coincidentes con las del orden federal, pero que ellas no operan en un esquema de adecuada alineación entre los dos niveles de gobierno que permita aprovechar sinergias y desarrollar complementariedades de manera adecuada.

- La *Tabla 4* sintetiza los objetivos del PNSP federal y los hace coincidir con las estrategias del PSC del estado, de donde se desprenden los siguientes datos: las principales coincidencias (menciones) entre ambos planes aparecen en el objetivo relativo al fortalecimiento de las capacidades institucionales de las policías (32% de las menciones); en el objetivo referido al desarrollo de esquemas de cercanía a la sociedad (también con 32% de las menciones), y finalmente con 26% de menciones en el objetivo relativo a la coordinación para el adecuado diseño, implementación y operación de acciones.

Resulta extraño que no se hayan encontrado coincidencias entre ambos programas en dos de los seis objetivos, lo cual debería preocupar si se considera que este programa, PNSP federal, debería tener mayores coincidencias que las encontradas en el PNPSVD, en tanto que aquel, el programa estatal de análisis, enfocado más a la contención que a la prevención, si bien es claro que uno de tales objetivos, fortalecimiento de los sistemas penitenciarios, no es tocado en el programa estatal.

- Más allá de los datos duros recién referidos, ¿qué se puede decir de esta limitada e insuficiente coordinación de políticas en materia de seguridad pública a partir de nuestra discusión teórica? Destaca en primer lugar que la limitada alineación –que no coordinación– de estrategias no permite aprovechar las sinergias que derivan de un verdadero proceso de coordinación integral, y que en consecuencia existe una sensible ineficiencia en la ejecución de nuestra política, vista como una política de Estado, y no solo de gobierno. Si bien sí existe una alineación mínima y aproximativa en los instrumentos de planeación entre ambos gobiernos, es claro que esta solución se aleja de un escenario deseable de coordinación integral de políticas. Como se vio, la palabra sinergia es el elemento clave para entender la coordinación, no solo porque contribuye a evitar dispendios y duplicidades, sino también, y de manera importante, porque genera una atmósfera de cooperación en un esquema de confianza para el logro de objetivos compartidos.
- Ya se dijo que dentro del escenario de coordinación se construye un sistema de reglas del juego a través del cual los actores

encuentran incentivos para cooperar, y que esta cooperación va más allá de sus intereses particulares, mismos que en ocasiones se encuentran enfrentados. Sin embargo, para que tal cooperación opere debe haber una clara delimitación de prioridades, así como cierta precisión en las responsabilidades asignadas, que se acompañen de alientos y sanciones –premios y castigos– para su cumplimiento; lo cierto es que tales alientos en nuestra política son débiles e imprecisos. En efecto, aunque ambos, los planes y la legislación, exigen acciones de coordinación, a la ausencia de ésta no se asocia mayor sanción que el no alcanzar las metas establecidas, pero es claro que con una pobre rendición de cuentas esto no genera un estímulo importante. Asimismo, tampoco existe un incentivo importante para la coordinación por la disputa existente entre los órdenes de gobierno por los recursos (materiales, pero también institucionales) en juego, en tanto que en nuestro país la distancia entre las reglas formales e informales deja un amplio margen para la apropiación –a veces clientelar– de tales recursos en demérito de la coordinación.

- La existencia de un desigual desarrollo institucional entre los dos órdenes de gobierno, reflejado en temas tales como la transparencia, la rendición de cuentas horizontal, el apego a la legalidad, el control de la discrecionalidad para evitar la captura de las burocracias y la participación ciudadana, entre otros (Cejudo, 2010; Álvarez, 2010, y Pineda, 2014), hace que los incentivos a la coordinación se debiliten. Lo anterior se explica porque el desigual nivel de compromiso institucional alienta la desconfianza entre ambos órdenes y con

ello se desestimula la asunción de acuerdos de cooperación.

- Bajo este escenario, y sobre la base de lo discutido hasta ahora, las líneas de acción más importantes que habrían de favorecer la necesaria coordinación entre nuestros órdenes de gobierno son dos: la primera, y de mayor relevancia, es el fortalecimiento institucional de los gobiernos locales, en este caso el de Jalisco, pues esto implica no solo elevar sus capacidades de ejecución de políticas, sino también fortalecer la rendición de cuentas; a través de esta última se desalientan las acciones discrecionales de los ejecutores de política y se favorece la coordinación.

En segundo lugar, es necesario avanzar con mayor tino en el establecimiento de prioridades para cada uno de los órdenes sobre la base de sus ventajas competitivas, pero con pleno apego al marco federal, y en este sentido, por ejemplo, es claro que los gobiernos locales no pueden enfrentar con éxito las expresiones más graves del crimen organizado, pero sí pueden focalizar su acción en la recuperación del tejido social debido a lo cual, por cierto, más se lamenta la ausencia de un programa *ad hoc* para la prevención en Jalisco.

CONCLUSIONES

En el régimen federal mexicano los tres órdenes de gobierno disponen de atribuciones, recursos humanos y capacidades en materia de políticas en Seguridad Pública, pero por lo que va a la coordinación entre el nivel federal y el estatal, tomando como referencia a Jalisco, la alineación –y su eventual reflejo en la coordinación– de

políticas es más bien pobre e inconsistente. Lo anterior no solo impacta en el adecuado ejercicio de los recursos públicos en la materia, sino que contraviene el diagnóstico y las estrategias formuladas en el PNPSVD.

Sin ninguna duda, este hecho se refleja en los insatisfactorios resultados de tales políticas, lo que a su vez mantiene y refuerza la desconfianza en las instituciones de seguridad pública en los distintos órdenes de gobierno, y sobre todo, mantiene los elevados índices de inseguridad. Después de haber documentado cómo los objetivos y las estrategias de la planeación de políticas en nuestra materia son débiles, no solo en las acciones de contención del delito, sino también en las de corte preventivo, el artículo reflexiona sobre cómo el marco institucional en que se insertan las acciones de coordinación es inadecuado.

Lo anterior se aprecia en el hecho de que no obstante que el tema ha sido reconocido como prioridad de política pública, no se ha podido alcanzar acuerdos sólidos en torno a responsabilidades compartidas por la insuficiencia de los alientos para ello. Estos insuficientes premios a la coordinación de políticas tienen que ver con la desconfianza generada entre los dos órdenes de gobierno de estudio, misma que a su vez se explica, en parte, por el distinto nivel de desarrollo institucional que presentan. Del mismo modo, es claro que los castigos a esta insuficiente coordinación son débiles, lo que se refleja en el hecho de que no hay sanciones institucionales creíbles a ella (no obstante que la ley obliga a la coordinación de políticas) ni una sólida rendición de cuentas en torno a la misma. Debido a lo anterior, las líneas de acción que aquí se proponen se orientan tanto al fortalecimiento institucional de Jalisco —tal y como este se explica abajo— como a una adecuada asignación de prioridades fincada en las ventajas competitivas de cada orden de gobierno.

REFERENCIAS

1. Arellano, David, Cabrero Enrique et al. (2011), “Gobierno y Administración Pública Municipal: Un panorama de fragilidad institucionalizada”, en Enrique Cabrero (coord.), *Los gobiernos municipales a debate*, México: CIDE.
2. Cámara de Diputados (2016), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf Consultado el 13 de mayo del 2016.
3. Cámara de Diputados (2015). *Ley Federal de Planeación*, en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59_060515.pdf, consultado el 13 de mayo del 2016.
4. Cejudo, Guillermo, Sánchez G et al. (2010), “La calidad del gobierno en el ámbito estatal: discusión conceptual y aplicación al caso de Jalisco”, en Gómez Álvarez, David (coord.) (2010), *Capacidades institucionales para el desarrollo humano. Conceptos, índices y políticas públicas*, México: PNUD, Porrúa.
5. Garnier, Leonardo (2000), *Función de coordinación de planes y políticas*, Santiago de Chile: ILPES, Serie Gestión Pública.
6. Góngora Montejano, Sergio (2014), “Política Criminal en la Seguridad Ciudadana: un enfoque multidisciplinar para su diseño”, en Bravo Aguilar (coord.), *Balance e impacto de las Políticas Públicas federales en materia de Seguridad bajo la gestión de Felipe Calderón (2006-2012)*, México: Universidad de Guadalajara.
7. González Casanova, Pablo (1975), *La Democracia en México*, México: Serie Popular Era.
8. Gobierno del estado de Jalisco (2013), *Programa de Seguridad Ciudadana del estado de*

- Jalisco, México, en: http://transparenciafiscal.jalisco.gob.mx/sites/default/files/d5-seguridad_ciudadana_v0.1.pdf, consultado el 12 de mayo del 2016.
9. Gobierno del estado de Jalisco (2013), *Plan Estatal de Desarrollo 2013-2018*, México, en: <http://info.jalisco.gob.mx/bsearch?b=plan+estatal+de+desarrollo&site=www.jalisco.gob.mx>, consultado el 13 de mayo del 2016.
 10. Gobierno de la República (2013), *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, en: <http://pnd.gob.mx/>, consultado el 12 de junio del 2016.
 11. Gobierno de la República (2014), *Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018*, México, en: <http://www.gobernacion.gob.mx/archivosPortal/pdf/Bases120213.pdf>, consultado el 13 de mayo del 2016.
 12. Gobierno de la República (2014), *Programa Nacional de Seguridad Pública 2014-2018*, México, en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343081&fecha=30/04/2014, consultado el 30 de septiembre del 2016.
 13. INEGI (2016), *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de 2016*, en: <http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/enchogares/regulares/envipe/2016>, consultado el 10 de mayo del 2016.
 14. Luviano González Rafael (2014) “Balance de las políticas públicas federales en materia de seguridad durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa (caso Michoacán)” en Bravo Aguilar (coord.) *Balance e impacto de las Políticas Públicas federales en materia de Seguridad bajo la gestión de Felipe Calderón (2006-2012)*, México: Universidad de Guadalajara.
 15. Moloeznik Gruer Marcos Pablo (2015) “Aproximación a la seguridad como política pública en el Estado de Jalisco”, en Pablo Pineda (coord.) *Cuestiones Sociales y Políticas*, México: Universidad de Guadalajara.
 16. Navarro Alejandro (2013), *La coordinación intergubernamental en las políticas de superación de la pobreza urbana en México. El caso del Programa Hábitat*, UNAM: México.
 17. North, Douglas (2006), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, tercera reimpresión, México, FCE.
 18. Parsons, Wayne (2007), *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México: FLACSO.
 19. Pineda Pablo (2014), *Planeación y evaluación de Políticas Públicas Municipales. Debilidades y fortalezas en su desempeño institucional*, México: Instituto de Estudios del Federalismo Prisciliano Sánchez.
 20. Pineda Pablo (2015), “Políticas municipales en materia de Seguridad Pública, ¿se encuentran coordinadas con las acciones del ámbito federal?”, en *Derechos Humanos. Interpretaciones*, Universidad de Guadalajara.
 21. Repetto, Fabián (2005), “La dimensión política de la coordinación de programas

y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina”, en *Biblioteca Virtual top*, en <http://siare.clad.org/fulltext/0050173.pdf>, consultado el 23 de octubre de 2016.

22. Stein Ernesto (2006), *La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006*, México: bid.