

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD EN MÉXICO 2012-2018: DE LA CONFRONTACIÓN A LA PREVENCIÓN DEL DELITO

Alejandrina Oropeza Noriega

aoropeza@uabc.edu.mx

Universidad Autónoma de Baja California

Eje temático: Prevención, Seguridad Pública y Estado de Derecho

Introducción

En el documento se analiza la estrategia de seguridad diseñada e instrumentada por la administración federal del presidente Enrique Peña Nieto 2012-2018. Se cuestiona el ¿por qué si la política de seguridad 2012-2018 planteó un enfoque diferente —basado en la prevención del delito— al de la administración del expresidente Felipe Calderón 2006-2012, éste no logró disminuir la violencia en México y retomó la línea de confrontación al crimen organizado? Como hipótesis de trabajo se señala que el PRI y su regreso al poder presidencial asumieron que con el control del federalismo —la mayoría de las gubernaturas y de las Cámaras legislativas— la coordinación entre agentes facilitaría la instrumentación de la política de seguridad. No obstante, el contexto político evidenció 1) la fragmentación del poder político concentrado en los gobiernos estatales; 2) falta de cohesión interna del Estado; y 3) una clase política que apostó por bajar el perfil de la política de seguridad y privilegiar el discurso de las reformas económicas sin considerar que el éxito de los cambios institucionales económicos necesitaban de brindar un estado de derecho robusto.

El documento se divide en tres apartados. En el primero se plantea los referentes teóricos de las políticas públicas. Se explica que cuando las políticas no alcanzan sus objetivos se debe a una falla de gobierno (*Government Failures*) lo cual se aprecia en contextos sociopolíticos en los cuales el federalismo tiene un papel fundamental. En el segundo apartado se analiza y comparan las principales diferencias —cambios institucionales— entre las estrategias de seguridad en las administraciones federales 2006-2012 y 2012-2018. Lo anterior, y considerando la hipótesis y los referentes teóricos, conlleva a entender por qué no se alcanzaron los resultados trazados. Es importante señalar que en este apartado se desarrollan los referentes

teóricos de las fallas de gobierno. En la tercera sección se hace un análisis de cierre en el cuál se cuestiona las debilidades del federalismo mexicano para la implementación de políticas públicas. En la última parte se plantean las conclusiones.

1. Fallas de gobierno en la implementación de políticas públicas

La búsqueda de los gobiernos por dar solución a los problemas públicos generalmente se ven influenciados por el contexto sociopolítico lo cual revela lo complejo y diverso que puede ser atender cada problema. Cuando no se alcanzan los objetivos es inevitable cuestionar por qué fallan las políticas y por qué pareciera que los gobiernos ante ciertos problemas públicos quedan cortos en su capacidad de respuesta. Aunque Lindblom (2007, pp. 201-225) ya había señalado que los decisores tienen poco control de su entorno por lo que deben realizar análisis marginales a partir de alternativas mínimas y de esta forma, el decisor selecciona la política que ofrece un incremento de valor marginal respecto a las políticas previas o a las políticas alternativas. Dentro de este proceso es necesario considerar: las elecciones, las burocracias, los partidos, los políticos y los grupos de interés, que estructuran y distorsionan el proceso de las políticas públicas (Parsons, 2007, pp.56). Como se observa, esta amplitud de lo que son las políticas públicas también conlleva a plantear la definición del concepto, lo cual tampoco ha sido una tarea sencilla debido a que no pareciera haber consenso en la manera de abordarse, véase cuadro 1:

Cuadro 1. Conceptos de política pública	
Harold Lasswell:	Conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado.
Yehezkel Dror:	El objeto de la Ciencia de Políticas (Políticas Públicas) es contribuir a la mejora de las decisiones públicas a corto y largo plazo. Su primer objetivo que es aportar su contribución a los procesos reales de decisión, marcará todas sus actividades, pero no impedirá que la investigación y la teoría pura sean un componente de éstas.

Luis F. Aguilar Villanueva:	Las características fundamentales de la política pública son: su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política por el gobierno legítimo y con respeto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política. Pero lo distintivo de la política pública es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas.
------------------------------------	--

Fuente: Cuadro elaborado con datos de Franco (2013, pp. 86-87).

También, una de las definiciones más aceptadas es la de Peters (citado en Pérez, 2005, pp.53), quien plantea que política pública es: “el conjunto de actividades de las instituciones de Gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos”. Asimismo, para que una política pública sea considerada como pública debe haber sido generada, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales. Esto quiere decir que se trata de estrategias de actuación en las cuales las organizaciones públicas desempeñan un papel clave en su configuración, aunque su participación no sea exclusiva. Lo anterior se menciona porque muchas políticas son implementadas con colaboración o través de organizaciones privadas (Pérez, 2005, pp.53). De esto resulta, y de acuerdo a Franco (2013, pp. 91) que las políticas tienen al menos cuatro momentos: 1) Gestación (identificación del problema e inclusión en la agenda); 2) Diseño (análisis del problema, soluciones, factibilidad, y plan de acción); 4) Implementación; y 5) la Evaluación de impacto.

A la ruta metodológica señalada es necesario agregar lo que Laswell ya había advertido sobre la importancia de considerar el contexto en el que se implementan las políticas. Máxime porque en éste, la toma de decisiones está enmarcado por la incertidumbre, egoísmo, oportunismo, información incompleta, racionalidad limitada y grupos que buscan incrementar su rentabilidad individual (Parson, 2007, pp.358). Esto quiere decir que las maniobras del gobierno están subordinadas por el cúmulo de intereses, tensiones y conflictos presentes en las organizaciones y la sociedad. Los actores como los partidos políticos, las asociaciones empresariales, de trabajadores y demás formas de organización política, emergen como instancias de negociación de intereses individuales, en un escenario en donde el gobierno también participa (Medellín, 2004: 23-26; y Real, 2005: 77-107).

A lo anterior se le suma el hecho de que no es lo mismo instrumentar políticas en Estados homogéneos socialmente y sólidos institucionalmente que en contextos sociopolíticos donde el grado de fragmentación política, social y económica es mayor. Estos Estados a los que se alude se les dificulta mantener la unidad del poder político institucionalizado y el control territorial para la efectiva implementación de las políticas. Por problemas de institucionalización del orden se entiende:

[...] la incapacidad para mantener la dirección y el control en el proceso de conducción de la sociedad y el Estado que se gobierna. Es decir, su incapacidad para asegurar que todos los ciudadanos conozcan, acepten y practiquen todos los principios institucionales, lo que revela la incapacidad de los gobiernos para mantener, por encima de las tensiones y conflictos, la unidad del poder político y la cohesión interna del aparato estatal (Medellín, 2004: 21).

De igual manera, por problemas de control territorial se asocia con la estabilidad del Estado, en otras palabras:

[...] la incapacidad para mantener la vigencia del territorio, como campo de articulaciones, lo que revela el quiebre de los patrones de cohesión y validación social; incapacidad para asegurar la vigencia del territorio como campo de jurisdicciones que a su vez revela el quiebre de los sistemas jerárquicos de autoridad que rigen las instituciones y el ejercicio del poder institucionalizado; e incapacidad para salvaguardar la vigencia del territorio, como campo de regulaciones, lo que revela el quiebre de los instrumentos y mecanismos que aseguran el monopolio de la fuerza y la unidad de intervención estatal y con ellos la imposibilidad de imprimirle un rumbo determinado a los procesos políticos, económicos y sociales (Medellín, 2004: 21).

El efecto de lo planteado necesariamente se ve en el impacto de las políticas públicas e inclusive cuando se trata de problemas que por el grado de urgencia requieren de una gran cantidad de recursos del Estado. Esta debilidad de la

institucionalización del orden así como el del control territorial se observan en las conductas sociales de los diversos agentes que están involucrados dentro de las políticas, situación que vuelve impredecible la trayectoria de las políticas. Aunque es importante señalar que la acción colectiva ejercida a través de las estructuras de gobierno al momento de intervenir en un problema debería ofrecer la posibilidad de corregir las conductas de los diversos agentes que están involucrados en un determinado problema social. No obstante, cuando el gobierno falla en la resolución de los problemas es cuando no necesariamente se tiene que mirar al diseño de las políticas sino al contexto sociopolítico, sobre todo porque son esas fallas de gobierno las que revelan los valores sociales, los intercambios y las negociaciones que conllevan a la implementación y condicionan el resultado de las políticas.

De esta manera, para Weimer y Vining plantean que las fallas a las que los gobiernos pueden enfrentarse son: *Problemas Inherentes en el gobierno representativo*; *Posturas de la opinión pública*; *Problemas inherentes al suministro burocrático*; *Problemas inherentes a la Descentralización*; y el *Problema de la implementación* (2005: 163-187). Lo anterior, es lo que se puede observar en la política de seguridad instrumentada en la administración federal 2012-2018, la cual reflejó no sólo lo complejo de la política de seguridad sino también lo poco que se ha cuestionado el diseño del federalismo en México como uno de las principales variables para explicar la ruta de los resultados de las políticas en México. Escenario que se explica en las siguientes secciones de la investigación.

2. La política de prevención del delito para alcanzar la paz pública

Después de las elecciones presidenciales de 2012, el ganador de la contienda, el candidato de la coalición PRI-PVEM, Enrique Peña Nieto, dejó clara, al menos en el discurso, la postura que tomaría su estrategia de seguridad, la cual buscaría establecer distancia con respecto a la administración del expresidente Felipe Calderón 2006-2012. En una entrevista con el diario *The Washington Post* declaró:

Después de que asuma la presidencia en diciembre próximo, el nuevo mandatario no medirá el éxito por el número de cabecillas del narcotráfico

capturados o eliminados, o por los montos confiscados de cocaína, medidas que son populares entre funcionarios de la DEA o en el Congreso de Estados Unidos (Hernández, 2012).

Esto no significó que la política de seguridad tendría un cambio radical respecto a la estrategia presentada por el exPresidente Felipe Calderón. Por el contrario, y de acuerdo con el candidato ganador, se buscaría la ampliación de la estrategia para buscar uno de los objetivos particulares, la reducción de la violencia a través de la prevención del delito (Notimex, 2012). En el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 una de las metas fue *México en Paz* mediante la cual se atendería uno de los problemas que se dejaron de lado, esto decir, la prevención del delito y la transformación institucional de las fuerzas de seguridad (DOF, 2013). De manera concreta se persiguió: “Reducir la violencia y recuperar la paz y la tranquilidad de las familias mexicanas. En particular, disminuir los indicadores relacionados con homicidios, secuestros y extorsiones” (Presidencia de la República, 2012). Asimismo, se planteó garantizar la adecuada implementación de la Reforma Penal en los estados y en la Federación.

Una de las ventajas de esta estrategia estaría en la coordinación, esto considerando que uno de los reclamos del exPresidente Felipe Calderón fue la falta de apoyo de todos los agentes para involucrarse en cumplir las reglas creadas para combatir al crimen organizado. De esta manera, el Presidente Enrique Peña Nieto en sus pronunciamientos mencionó que en su gobierno habría coordinación entre fuerzas federales y gobiernos estatales, así como que las instituciones de seguridad no competirían entre ellas (Presidencia de la República, 2013). Este discurso de coordinación tuvo su lógica debido a que el PRI, después de la elección federal de 2012, mantenía la mayoría de las gubernaturas (20 en total), así como una mayoría, junto a la coalición del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), en el Congreso de la Unión. En la Cámara de Diputados el PRI en 2012 obtuvo el 43 por ciento de los escaños y el PVEM el 5 por ciento (Cámara de Diputados, 2015). En la Cámara de Senadores el PRI obtuvo el 42 por ciento de los escaños y el PVEM el 5 por ciento (Cámara de Senadores, 2015).

No obstante, la diferencia entre políticas de seguridad sí se plasmó en los discursos y declaraciones de cada Ejecutivo Federal, véase cuadro 2. En el caso del presidente Enrique Peña Nieto, como agente que controlaba los asuntos de su agenda pública, redujo sus costos políticos favoreciendo el discurso del desarrollo económico del país y bajando el perfil del tema de la inseguridad. El resultado del uso de estas tácticas retóricas, en un primer momento en cada una de las administraciones, fue políticamente significativo. Tanto en aprobación del gobierno federal 2006-2012, como en reconocimiento a nivel internacional por los cambios estructurales realizados de la administración 2012-2018.

Cuadro 2. Aspectos relevantes del discurso y declaraciones de FCH y EPN en materia de seguridad	
<i>FCH 2006-2012</i>	<i>EPN 2012-2018</i>
Combate frontal a los grupos criminales. El árbol de la corrupción y la impunidad, en donde anidaron estos enemigos de México, tiene raíces añosas, que crecieron durante décadas.	Queremos hacer de México una verdadera sociedad de derechos en beneficio de todos los mexicanos. Es indispensable contar con un Estado de Derecho sólido y eficaz donde la ley se cumpla sin excepciones, sin preferencias y sin demoras.
El crimen organizado busca el control territorial, será una guerra sin cuartel porque ya no hay posibilidad de convivir con el narco. No podemos perder territorios, hay entidades federativas en que se ha vulnerado la autoridad. Los operativos militares y policíacos masivos que hemos puesto en marcha, evidentemente no hacen desaparecer la actividad criminal, pero sí hacen que el Estado pueda fortalecer, recuperar o asumir plenamente el imperio del Estado sobre su propio territorio.	Después de que asuma la presidencia en diciembre próximo, el nuevo mandatario no medirá el éxito por el número de cabecillas del narcotráfico capturados o eliminados, o por los montos confiscados de cocaína, medidas que son populares entre funcionarios de la DEA o en el Congreso de Estados Unidos.

<p>...hay estados que van muy bien, ya avanzando más de la mitad de sus exámenes de control de confianza. Hay estados que no han terminado de establecer su Centro de Control de Confianza, como, desgraciadamente, es el caso de Quintana Roo. Y no están evaluando a sus policías...el país no merece que las cosas se queden mal por meros cálculos políticos o de cualquier índole, México no puede esperar más esta transformación</p>	<p>Habrà una estrecha coordinaci3n con los gobiernos locales, para que el orden y la tranquilidad, poco a poco vuelvan a ser una realidad en todas las regiones del pa3s. Los resultados tomarán tiempo, pero ten la seguridad de que tú y tú familia podrán volver a disfrutar de México con plena libertad. La coordinaci3n entre instancias federales de seguridad, y con estados y municipios, ha permitido disminuir los niveles de violencia...el invariable compromiso del Gobierno de la Repùblica para trabajar muy de cerca de los gobiernos locales, para sumar esfuerzos y hacer frente comùn ante los distintos desaf3os que tiene la naci3n.</p>
<p>Reconstruir las instituciones de seguridad y de justicia.</p>	<p>...otro reto estructural es elevar la eficacia de las procuradur3as. Por eso, desde el inicio de esta Administraci3n, instruí al Procurador General de la Repùblica a realizar una profunda reestructuraci3n de su dependencia. Una reestructuraci3n a fondo en todas las procuradur3as de justicia, para contar con los elementos de personal, de capital humano, de uso de tecnolog3as, que están hoy a nuestro alcance, para que realmente se pueda cumplir con este objetivo.</p>
<p>La principal amenaza para nuestra democracia y nuestras instituciones es, precisamente, la criminalidad y sus intereses. El Estado mexicano no cede ni debe ceder ante la amenaza de los criminales.</p>	
<p>Debemos seguir avanzando en la consolidaci3n de las bases de datos en el caso de homicidios dolosos y personas no localizadas.</p>	
<p>Tenemos que acelerar el paso en la implementaci3n de la Reforma al Sistema de Justicia Penal.</p>	<p>Otro reto inaplazable es la aprobaci3n de la iniciativa de reforma constitucional para facultar al Congreso de la Uni3n a expedir un C3digo Ùnico de Procedimientos Penales...(Con el nuevo C3digo) se agilizan los juicios, se privilegia la soluci3n de conflictos, a trav3s de mecanismos alternativos, como la conciliaci3n y la medici3n para la pronta reparaci3n del daño.</p>
<p>Hago un respetuoso llamado y exhorto al Congreso de la Uni3n para que analice, debata y, si lo considera, apruebe la iniciativa que present3 de reformas al C3digo Federal de Procedimientos Penales, de hecho, que implica la expedici3n de un nuevo C3digo Federal de Procedimientos Penales.</p>	
<p>Para combatir la corrupci3n, no hay que olvidar que las escaleras deben barrerse de arriba para abajo. Y por ello, debemos empezar desde los niveles más altos.</p>	<p>Si reducimos el delito y la impunidad, los emprendedores, los empresarios, habrán de invertir, por un lado, menos seguridad y más en aquello que permita que sus actividades, cualesquiera que sean dentro del ámbito privado, sean más productivas.</p>
<p>Hago hincapi3 en la necesidad de ejercer y, a la vez, realizar un buen ejercicio de los recursos que estamos destinando en materia de seguridad a las entidades federativas y a los municipios.</p>	
<p>Es indispensable desarrollar la infraestructura que requieren las entidades federativas para la seguridad y para el correcto funcionamiento de las instituciones de impartici3n y administraci3n de justicia.</p>	

Fuente: Discurso del Presidente Felipe Calder3n durante la XXXII Sesi3n del Consejo Nacional de Seguridad Pùblica (2012); Discurso de EPN en la 29 Asamblea Plenaria de la Conferencia Nacional de Procuraci3n de Justicia (2013); Declaraciones del Presidente Felipe Calder3n al diario El Universal, 2009. Primer mensaje a la naci3n del Presidente Enrique Peña Nieto, 2012.

Del cuadro anterior se puede observar que el discurso del exPresidente Calder3n fue directo, de confrontaci3n en el que se polariza la estrategia entre los buenos (el Estado)

y los malos (los criminales). Se hace patente la amenaza en la que se encuentra el Estado y por lo tanto hay que eliminar al enemigo. Un discurso que utilizó contra su oponente Andrés Manuel López Obrador durante su campaña presidencial. Asimismo, el objetivo de su política de seguridad fue la de atacar a las organizaciones criminales para recuperar el espacio territorial del Estado. También se hace hincapié en la creación de instituciones, el combate en la corrupción y la necesaria coordinación entre poderes. En contraste, el Ejecutivo Federal 2012-2018 bajó el grado de urgencia del tema de la violencia e inseguridad. Por ejemplo, se eliminaron las palabras criminal o criminales.

Con este contexto, la política de seguridad se basaría en diez estrategias con las cuales, de acuerdo con gobierno, se lograría recuperar la paz para los mexicanos: 1) *Prevención del delito y reconstrucción del tejido social*; 2) *Justicia penal eficaz*; 3) *Profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos de policía*; 4) *Transformación del sistema penitenciario*; 5) *Promoción y articulación de la participación ciudadana*; 6) *Cooperación internacional*; 7) *Información que sirva al ciudadano*; 8) *Coordinación entre autoridades*; 9) *Regionalización*; y 10) *Fortalecimiento de inteligencia* (Presidencia de la República, 2015). En el siguiente cuadro 3 se exponen las estrategias y lo que pretende alcanzar cada una de ellas.

Cuadro 3. Política pública de seguridad y procuración de justicia: 2012-2018	
Prevención del delito y reconstrucción del tejido social	Creación del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, la cual consta de cinco acciones: 1) prevención de la violencia en el entorno escolar; 2) prevención de adicciones; 3) prevención de la violencia familiar, de género y en el noviazgo; 4) detención y atención temprana de problemas de aprendizaje y conductuales; 5) recuperación de espacios públicos.
Justicia penal eficaz	Se impulsará el nuevo sistema de justicia penal acusatorio y adversarial, que permitirá hacer la justicia más transparente, eficiente y eficaz para todos los mexicanos.
Profesionalización y fortalecimiento de los cuerpos de policía	Dar condiciones óptimas de trabajo a los policías como acceso a un sistema de seguridad social con servicios de salud, fondo de pensiones, becas para sus hijos, créditos hipotecarios, préstamos a tasas preferenciales.
Transformación del sistema penitenciario	Fortalecer la disciplina al interior de las cárceles, mejorando las instalaciones y brindando una mejor capacitación al personal.
Promoción y articulación de la participación ciudadana	Promover y articular la participación ciudadana a través de tres rutas: la denuncia; la organización de comités vecinales para atender necesidades locales; y el trabajo en proyectos de servicio social y comunitario para reconstruir el tejido social.
Cooperación internacional	Intensificar la relación con EE.UU. y con otros países, particularmente con los de nuestra región, para establecer estrategias de cooperación mutua y combatir fenómenos transnacional como el tráfico de armas, drogas y personas, así como las redes criminales internacionales que operan en México.

Información que sirva al ciudadano	Se elaborarán indicadores con base en metodologías desarrolladas conjuntamente con expertos de la sociedad civil. Estos indicadores estarán disponibles públicamente para quien desee consultarlos y serán difundidos ampliamente por medios gubernamentales y no gubernamentales.
Coordinación entre autoridades	El Gobierno Federal coordinará las dependencias involucradas a nivel federal y estatal para intercambiar información y robustecer operaciones.
Regionalización	En coordinación con autoridades estatales el territorio se dividirá en cinco regiones operativas: noroeste, noreste, occidente, centro, y sureste.
Fortalecimiento de inteligencia	Se privilegiará el uso de la inteligencia por encima de la fuerza.

Fuente: Elaboración con datos de la Presidencia de la República 2012-2018

Asimismo, el Plan Sectorial de Gobernación 2013-2018 (PSG) planteó los factores de riesgo que originan la violencia y delincuencia. Se enumeran cinco factores:

1. De tipo individual: intolerancia a la frustración, escaso manejo de situaciones de estrés y cultura de la violencia.
2. De tipo familiar: problemas de comunicación, adicciones, violencia familiar.
3. De tipo comunitario: desorganización, falta de confianza, cohesión y reciprocidad.
4. De tipo social: pobreza, desigualdad, desempleo, deserción escolar, embarazo adolescente.
5. De tipo institucional: altos niveles de corrupción, desconfianza de la comunidad en las instituciones (PSG, 2013).

Cabe destacar que desde esta visión, y por el orden en el que se estableció, el gobierno federal identificó el problema de la violencia y delincuencia como algo que se origina de abajo hacia arriba (*Bottom Up*). Por ejemplo, se señala a la pobreza y la falta de oportunidades educativas como variables detonantes del problema, así como factores que pueden determinar si un individuo termina siendo un generador de violencia y delincuencia (PSG, 2013).

Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNSPSVD).

De lo anterior, es que surge la estrategia principal de la administración federal, la cual fue la prevención del delito y que se materializó en el *Programa Nacional de*

Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD) planteando —de acuerdo al presidente Enrique Peña Nieto— la diferencia con su antecesor: “...estoy convencido que el delito no sólo se combate con la fuerza. Es imprescindible que el Estado emprenda un esfuerzo integral para reconstruir el tejido social” (Presidencia de la República, 2012). Así, el PNPSVD tuvo cinco objetivos particulares: 1) *incrementar la corresponsabilidad y participación ciudadana*; 2) *Reducir la vulnerabilidad ante la violencia y la delincuencia en poblaciones prioritarias*; 3) *Generar entornos que favorezcan la convivencia*; 4) *Fortalecer capacidades institucionales para la prevención social*; 5) *Asegurar una coordinación efectiva entre los tres órdenes de gobierno* (DOF, 2015).

El programa se elaboró con base en una subcategoría del concepto de seguridad humana, es decir, la seguridad ciudadana. Desde este enfoque se buscó la participación ciudadana en la construcción de ambientes seguros a través de la prevención, además de entender la seguridad como un derecho humano que debe ser garantizado por el Estado pero que a su vez, debe ser coproducido por todos los actores sociales (DOF, 2015). El diagnóstico del PNPSVD planteó seis factores de riesgo asociados a la violencia y delincuencia: Individuales, Familiares, Grupales, Educativos, Comunitarios, Sociales y culturales. De esta manera, se estableció trabajar sobre los problemas de: 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 insuficiente y deteriorada; y Marginación y Exclusión Social.

De esta manera, los objetivos estarían focalizados en 57 demarcaciones las cuales, de acuerdo al PNPSVD, tenían “...altas tasas delictivas y condiciones que constituyen factores de riesgo para el surgimiento o permanencia de distintos tipos de violencia, por lo que se requiere tanto la prevención de las causas como la atención de los efectos de las violencias y la delincuencia en el corto y mediano plazo”, véase cuadro 4 (Comisión Intersecretarial para la prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, 2013: 24).

Cuadro 4. Demarcaciones prioritarias del Programa Nacional de Prevención Social de la Violencia y Delincuencia 2013-2018

Entidades Federativas	Demarcaciones	Población total Municipal 2010	Porcentual de Pobreza	Deserción Escolar educación Secundaria	Tasa de Homicidios Dolosos por cada 100 mil Habitantes 2012	Tasa de Robo con Violencia por cada 100 mil Habitantes 2012
Aguascalientes	Aguascalientes	797.010	30,53	5	3,26	97,61
Baja California	Mexicali	936.826	30,15	4,99	15,16	368,8
Baja California	Tijuana	1.559.683	32,78	6,44	17,25	250,44
Baja California Sur	La Paz	251.871	24,67	4,62	1,99	102,04
Campeche	Campeche	259.005	35,25	7,55	2,7	15,06
Campeche	Carmen	221.094	41,08	9,67	8,59	13,12
Chiapas	Tapachula	320.451	60,67	5,47	16,23	203,46
Chiapas	Tuxtla Gutiérrez	553.374	43,25	6,14	9,04	201,53
Chihuahua	Chihuahua	819.543	26,95	4,67	41,36	188,89
Chihuahua	Juárez	1.332.131	37,68	6,42	45,12	172,51
Coahuila	Saltillo	725.123	23,46	8,84	10,89	125,77
Colima	Colima	146.904	27,88	6,53	34,04	315,85
Colima	Manzanillo	161.420	31,73	6,2	22,3	167,27
Distrito Federal	Gustavo A. Madero	1.185.772	30,68	5,92	7	286,48
Distrito Federal	Iztapalapa	1.815.786	37,37	6,86	6,83	266,5
Durango	Durango	582.267	42,19	6,92	24,56	139,63
Durango/Coahuila	ZM La Laguna					
Guanajuato	Celaya	468.469	39,55	6,43	18,57	41,2
Guanajuato	León	1.436.480	37,78	7,95	11,35	20,81
Guerrero	Acapulco de Juárez	789.971	51,62	9,34	122,92	328,49
Guerrero	Chilpancingo de los bravos	241.717	50,22	-0,08	34,34	148,93
Guerrero	Zihuatanejo de Azueta	118.211	53,61	7,8	59,22	163,27
Hidalgo	Pachuca de Soto	267.862	32,26	3,28	1,49	53,39
Hidalgo	Tulancingo de Bravo	151.584	56,44	4,07	3,96	75,21
Jalisco	ZM Guadalajara					
Mexico	Ecatepec de Morelos	1.656.107	40,81	5,34	10,93	597,55
Mexico	Netzahualcóyotl	1.110.565	38,77	4,25	7,56	513,16
Mexico	Toluca	819.561	41,76	5,39	6,83	207,55
Michoacán	Morelia	729.279	37,99	9,68	16,18	165,92
Michoacán	Uruapan	315.350	54,76	10,8	12,05	59,62
Morelos	Cuatla	175.207	44,76	8,41	46,8	237,43
Morelos	ZM Cuernavaca					

Nayarit	Tepic	380.249	20,6	6,39	17,09	44,44
Nuevo León	ZM Monterrey					
Oaxaca	Oaxaca de Juárez	263.357	30,87	6,59	18,23	592,35
Oaxaca	San Juan Bastidas Tuxtepec	155.766	56,2	6,86	25,04	186,18
Puebla	Puebla	1.539.819	39,9	4,87	4,87	433,17
Puebla	Tehuacán	274.906	57,2	4,75	32,37	120,77
Querétaro	ZM Querétaro					
Quintana Roo	Benito Juárez	661.176	26,35	6,75	19,36	98,76
Quintana Roo	Othón P. Blanco	244.553	42,91	6,65	9,81	105,09
San Luis Potosí	Ciudad Valles	167.713	38,83	5,67	4,17	17,29
San Luis Potosí	San Luis Potosí	772.604	28,94	7,08	0	6,53
Sinaloa	Ahome	416.299	30,55	5,73	26,18	80,95
Sinaloa	Culiacán	858.638	29,81	6,81	53,11	379,55
Sonora	Cajeme	409.310	26,58	9,47	6,6	45,44
Sonora	Hermosillo	784.342	25,37	2,54	2,8	78,41
Tabasco	Centro	640.359	37,79	5,46	6,4	473,33
Tamaulipas	Nuevo Laredo	384.033	37,57	8,77	65,36	516,62
Tamaulipas	Victoria	321.953	24,7	9,27	33,23	322,1
Tlaxcala	Calpulalpan	44.807	62	5,96	0,01	0,42
Tlaxcala	Tlaxcala	89.795	31,71	2,31	.	0,48
Veracruz	ZM Veracruz					
Veracruz	Xalapa	457.928	37,38	4,99	9,39	132,55
Yucatán	Mérida	830.732	29,4	0,55	1,93	188,03
Zacatecas	Fresnillo	213.139	56,09	9,76	6,1	97,59
Zacatecas	ZM Zacatecas					

Fuente: Cuadro elaborado con los datos obtenidos de la solicitud de información 0000400168113 realizada por Lilian Chapa, México Evalúa, 2014: 18-19.

No obstante, no todas las 57 demarcaciones seleccionadas coinciden con el criterio de la intervención focalizada, es decir, no todas tienen altas tasas delictivas y no necesariamente constituyen factores de riesgo para el surgimiento de distintos tipos de violencia. Lo anterior se menciona debido a que no se consideraron municipios, delegaciones o zonas metropolitanas que pudieron ser focos del surgimiento de algún tipo de violencia. Se puede señalar que quedaron fuera un gran número de municipios del estado de Michoacán, los cuales sufrieron la confrontación de grupos de autodefensas y el crimen organizado. También no se consideraron los municipios de

Guerrero que es donde surgieron las autodefensas en un primer momento durante la administración federal 2006-2012. Esto hace patente los problemas metodológicos de las bases del PNPSVD. Por ejemplo, del estado de Chihuahua se seleccionaron los municipios de Chihuahua, Guadalupe y Calvo, Hidalgo del Parral, y Juárez, pero no se consideró la información que la Secretaría de Gobernación emitió el 29 de mayo de 2014 en la cual se especificó que la entidad tenía nueve municipios con mayor ambiente de violencia (Aldama, Allende, Bocoyna, Camargo, Cusihuirachi, Julimes, Matamoros, Meoqui, San Francisco del Oro) (DOF, 2014).

También, se seleccionó al municipio de Othón P. Blanco en Quintana Roo en lugar de Chalco en el Estado de México. El primero tiene una cifra de 991 defunciones en 2012 y Chalco en el mismo año registró 1,306 muertes (INEGI, 2015).¹ Otro elemento es el tamaño poblacional, Chalco cuenta con 310, mil 130 habitantes y Othón P. Blanco con 244 mil 553 habitantes (INEGI, 2015).² Un caso más es la selección de Mérida, Yucatán como una de las demarcaciones prioritarias y no otros municipios de Michoacán como Buenavista. Esto se menciona porque el Índice de Paz 2015 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) señala que Yucatán junto a Hidalgo, Querétaro, Campeche y Tlaxcala se ubicaron como los cinco estados más pacíficos del país no obstante se encuentran dentro de las demarcaciones prioritarias. En contraste, Guerrero, Morelos, Sinaloa, Michoacán, y Guanajuato son las entidades menos pacíficas de 2015 (IEP, 2015). De igual manera, se dio el caso de las demarcaciones con características similares y en las que se eligió a uno por encima de otro, esto se presentó con Calpulalpan, Tlaxcala y Buenavista, Michoacán. Calpulalpan, Tlaxcala registró 237 muertes en 2012, en ese mismo año Buenavista, Michoacán contabilizó 215 fallecimientos. Ahora bien, en tamaño de población la diferencia no es significativa. En 2014, Calpulalpan contaba con 44, mil 807 habitantes y Buenavista 42,234 habitantes (INEGI, 2018). En ese mismo año, por entidad federativa Tlaxcala registró

¹ El 28 de mayo la Policía Federal, Ejército y Marina en coordinación con las autoridades del D.F. iniciaron un operativo en la Tláhuac-Chalco para combatir los delitos de alto impacto (secuestros, extorsiones, robos, homicidios y violaciones) (Ruiz, 2015).

² Otro apunte al caso de Othón P. Blanco es que es un municipio al sur de Quintana Roo y la ciudad que más concentra población es Chetumal, capital del estado, con un aproximado de 150 mil habitantes, la cual sólo tiene un acceso a las carreteras federales, lo cual lo hace poco atractivo para la delincuencia organizada. Las ciudades de mayor dinamismo económico se encuentran en el norte del estado en ciudades como Playa del Carmen, Tulum, Puerto Morelos, Cozumel y Cancún.

360 homicidios y 7 secuestros; por su parte Michoacán tuvo 2,365 homicidios y 83 secuestros (SESNSP, 2014:32).

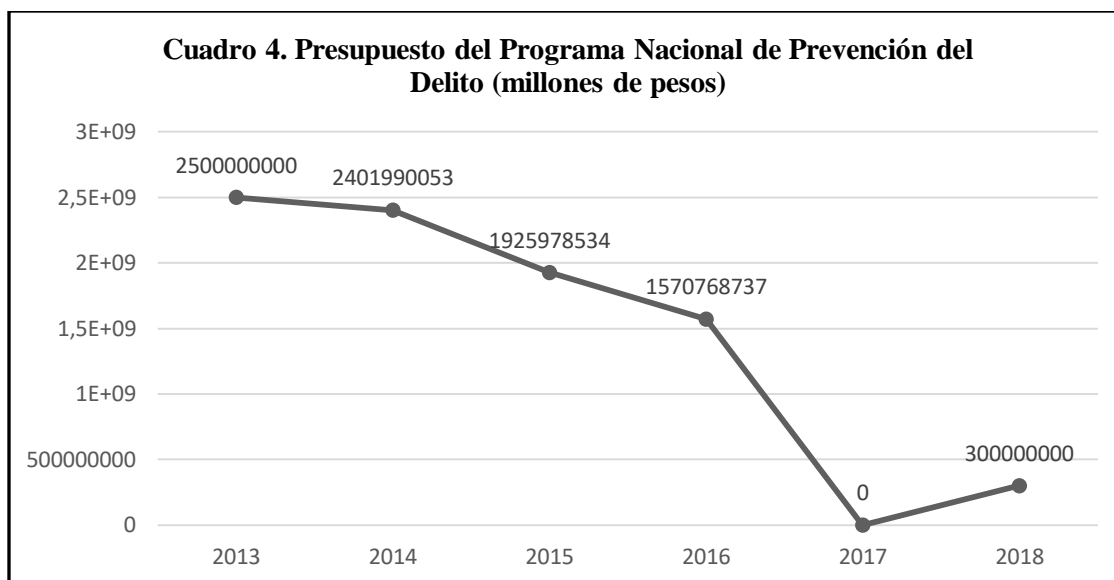
3. Resultados de la política de Prevención Social de la Violencia y Delincuencia

La falla metodológica en el PNPSVD resulta pertinente para retomar los referentes teóricos que ayudan a dilucidar las causas de por qué los resultados no se alcanzaron, sobre todo, cuando se partió de un diagnóstico y de la experiencia previa del gobierno federal 2006-2012. De esta manera y desde la perspectiva teórica de las políticas públicas, Weimer y Vining señalan los riesgos de decidir mediante una agenda política mediática debido a que puede desalentar la cuidadosa evaluación de alternativas al problema que se busca resolver (2005: 179-181). Así, en la implementación del PNPSVD se aprecian las fallas de gobierno que suelen presentarse en Estados institucionalmente frágiles. Por ejemplo, los *Problemas Inherentes al gobierno representativo*; las *posturas de la opinión pública*; los *Problemas inherentes al suministro burocrático*; los *Problemas inherentes a la Descentralización*; y el *Problema de la implementación*.

En el caso de los *problemas inherentes al gobierno representativo* se refiere a que en las democracias modernas si bien los electores eligen representantes de las ramas legislativa o ejecutiva. Las legislaturas juegan un papel dominante en el establecimiento de políticas públicas mediante la aprobación de leyes, pero también, estos representantes enfrentan el dilema de elegir entre acciones que promueven un bienestar a la sociedad y acciones que reflejan sus propios intereses. Sería ingenuo creer que no consideran su propio bienestar (Weimer y Vining, 2005:164). Esto se relaciona con la declaraciones del Ejecutivo Federal, el cual señaló que en su administración —a diferencia de su predecesora— si habría coordinación para enfrentar el problema de la inseguridad. Al tener la mayoría en el Congreso de la Unión y de las gubernaturas estatales conllevó a que en el discurso esto pareciera factible. No obstante, los intereses de la agenda en un primer momento se concentraron en el tema económico y no necesariamente en la inseguridad pública. Esto se aprecia con la

aprobación —lo que implicó tiempo y negociación con todos los representantes de las ramas legislativas— de nueve reformas: la *Reforma Energética*; *Reforma en materia de Telecomunicaciones*; *Reforma en Competencia Económica*; *Reforma Financiera*; *Reforma Hacendaria*; *Reforma Laboral*; *Reforma Educativa*; *Reforma Político-Electoral* y la *Reforma en materia de Transparencia*.

De ahí que el ánimo reformista del gobierno no empatara con el de una administración confrontando al crimen organizado por la vía punitiva ni que sus avances en esa materia se fijaran en la captura de objetivos prioritarios. En este punto, es donde las *posturas de la opinión pública* fueron determinantes para que la política de seguridad tuviera como eje principal el PNPSVD. Cabe señalar que cuando una agenda de políticas se ve impactada por las *posturas de la opinión pública* se debe a que el patrón de cobertura de los medios y la publicidad política no es necesariamente compatible con el concepto de orden público como la búsqueda racional para las salidas para mejorar el bienestar social. Una agenda de política mediática desalienta la cuidadosa evaluación de alternativas. Los representantes que toman la iniciativa de proponer respuestas políticas tienen más probabilidades de beneficiarse de la ola de los medios de comunicación. Estos sesgos perceptuales crean oportunidades para el uso efectivo de la retórica en los debates sobre las opciones de política (Weimer y Vining, 2005:176-177). En el caso del Ejecutivo Federal 2012-2018, el hecho de plantear una estrategia que se ocupara de lo que, al menos en el discurso, su antecesor había dejado de lado le redituó en la aprobación de su administración. En 2012 la aprobación del presidente fue de 53% y para 2013 fue de 57% (Leyva, 2017). Asimismo, la estrategia del PNPSVD requirió de recursos presupuestales para ser viable, algo que de inicio funcionó, pero que a largo plazo resultó inviable, véase cuadro 4.



Fuente: Transparencia presupuestaria. Observatorio del gasto, Secretaría de Gobernación, 2018.

El uso de la retórica para justificar el actuar de la administración federal 2012-2018 afectó el correcto análisis y alcance de una política como el del PNPSVD. Esto se refiere a la viabilidad presupuestal debido a que como se muestra cuadro 4 los recursos disminuyeron y en 2017 no hubo partidas presupuestales para la prevención del delito. Asimismo, el conducir una política pública de acuerdo a las *posturas de la opinión pública* también conllevó a que se aprobara la *Ley General de Víctimas* sin considerar la viabilidad y el uso político que se le pudiera dar.³ Cabe señalar que la ley surgió del *Diálogo Por la Paz* en la cual participaron agrupaciones de la sociedad civil y el exPresidente Felipe Calderón. El objetivo fue crear una normativa que obligara al Estado brindar apoyo económico y protección a las víctimas de la violencia y a sus familias (Cámara de Diputados, 2013). En julio de 2012 a pesar de que ya estaba aprobada por el Congreso, el exPresidente señaló que la ley violaba la Constitución, debido a que contenía aristas que no estaban del todo sólidas jurídicamente y por tanto pedía se abriera un diálogo en mesas de trabajo para paliar las inconsistencias:

³ Uno de los grupos de presión a favor de esta ley fue el *Movimiento por la Paz Justicia y Dignidad*, el poeta Javier Sicilia, quien señaló el día de la promulgación de la Ley General de Víctimas: “Reconocemos este gesto; lo saludamos, lo abrazamos, lo celebramos como un consuelo y una esperanza que nos llega en medio de la noche, como un primer paso hacia la justicia y la paz que necesita la nación, y como un gran y profundo gesto democrático” (Vargas, 2013:2).

Resulta cuestionable que el *Sistema Nacional de Atención a Víctimas* pretenda, por ejemplo, establecer y supervisar programas, así como agrupar, ordenar y sistematizar a autoridades locales, municipales y órganos constitucionales autónomos. Ello nos llevaría a la conclusión de que la autonomía constitucional de la que gozan tales autoridades, en materia de víctimas y ofendidos del delito, desaparecerían, aun y cuando la Constitución no realiza ese temperamento...la finalidad de la Ley que se observa es muy loable y altamente deseable; sin embargo, se considera que el costo de este mecanismo es incuantificable y, por lo mismo, inconsistente (Robles, 2012).

De acuerdo con el exPresidente, la *Ley General de Víctimas* estaba dejando al gobierno federal como el único —y restando responsabilidad a los gobiernos estatales— encargado de reparar el daño y sobre todo de asumir la responsabilidad total ante las víctimas. Ante esto, el exmandatario señaló que estaba latente la posibilidad de que se generara lucro con el tema de las indemnizaciones: “...es cuestionable la subsidiaridad que plantea la Ley, toda vez que sus disposiciones no son sensibles a la diferencia entre los casos en que existe responsabilidad del Estado y en los que dicha responsabilidad corresponde únicamente al delincuente (Cruz, 2012: 16). Sin embargo, las observaciones no fueron tomadas en cuenta por el Poder Legislativo argumentando que se presentaron fuera de tiempo lo que ocasionó que la alternativa del exEjecutivo Federal fuera interponer una controversia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (Becerril y Ballinas, 2012). Las posturas encontradas, entre ellas la presión de la sociedad civil, cambiaron con la llegada de la nueva administración federal 2012-2018, la cual —y ante la *posturas de la opinión pública*— desistió de la controversia y publicó la *Ley General de Víctimas* el 9 de enero de 2013.⁴ La promulgación de la ley vino acompañada de la retórica conciliadora del Presidente Enrique Peña Nieto, la cual dejaba claro que el centro de las políticas de seguridad y de justicia son el ciudadano y la familia:

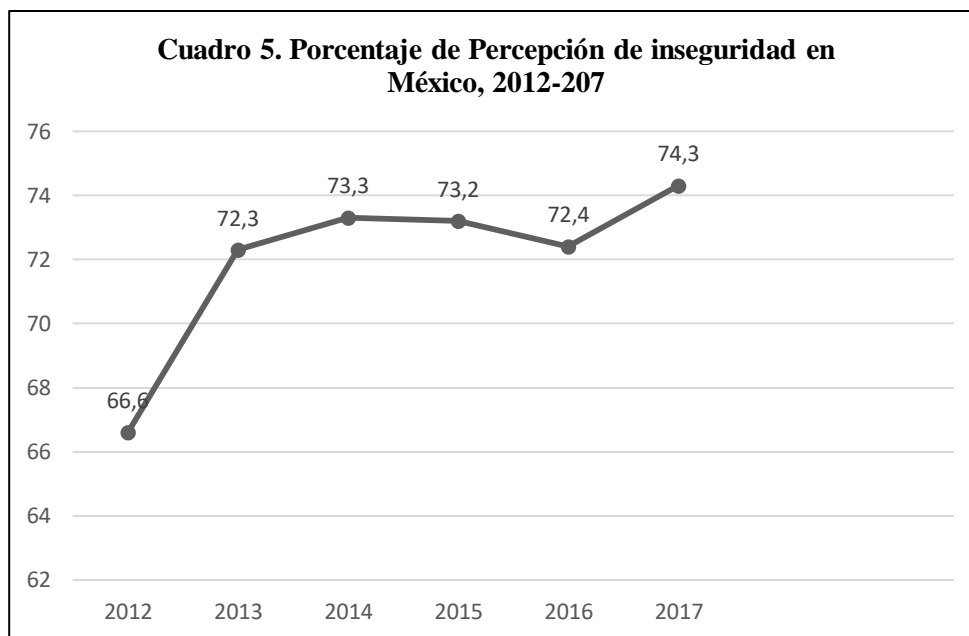
Hay miles de personas que han padecido los estragos de la violencia. El Estado no puede tener oídos sordos a las voces de la sociedad. Un Estado democrático debe escuchar a todas las voces, debe ser sensible y humano en su trato. La dignidad de una nación se refleja en la forma en que trata a las víctimas del delito y a quienes han infringido la ley (Presidencia de República, 2015).

⁴ El líder del *Movimiento por la Paz Justicia y Dignidad* declaró “es tiempo de que el mandatario —Felipe Calderón— cumpla con lo dicho y no se detenga más la publicación de la norma” (APRO, 2012)

No obstante, es necesario puntualizar que el ejecutivo federal reconoció que la ley tenía que ser corregida: "...sé que es una ley perfectible, que aún debe mejorarse, a partir de un diálogo cercano y constructivo con la sociedad civil y el Poder Legislativo" (algo similar a lo que pedía su antecesor) (Presidencia de República, 2015). Lo expuesto también se relaciona con los *problemas inherentes al suministro burocrático*, el cual se entiende como las labores que los gobiernos a menudo realizan —por ejemplo, leyes o reformas que deben ser instrumentadas— para hacer frente a una serie de problemáticas. No obstante, los encargados de implementar las políticas a diferencia de las empresas privadas no necesitan pasar una prueba de mercado para sobrevivir —difícilmente hay costos que asumir para los encargados— debido a que el bienestar social que se persigue depende en gran medida de la diligencia y las motivaciones de los representantes. En otras palabras, la propia naturaleza de los organismos públicos, hace difícil la vigilancia y la ineficiencia es probable (Weimer y Vining, 2005:179).

Lo anterior resulta pertinente debido a que el PNPSVD necesariamente tendría que ser instrumentado en coordinación con los gobiernos locales y estatales, algo que en teoría se podría llevar a cabo al contar con una mayoría de gobiernos estatales emanados del PRI. Aunado a las 57 demarcaciones, se llevarían a cabo intervenciones preventivas en 100 demarcaciones y otras más en 251 demarcaciones (Comisión Intersecretarial para la prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, 2013: 25). De esta manera, la política buscaría el mayor alcance a nivel nacional, sin embargo, las fallas presupuestales como lo muestra el cuadro 4 comprometieron los resultados. Aunque esta retórica sirvió para legitimar que se implementaba una política de seguridad con un enfoque distinto a la anterior administración. Asimismo, esta legitimación sirvió para respaldar la agenda reformista del gobierno ante la comunidad internacional: "...la decisión del presidente no fue atacar al crimen organizado sino de prevenir sus causas...esa es la manera en que puede proyectar tanto a nivel nacional e internacional la percepción de seguridad que es la manera en que nuestro gobierno puede medir si está funcionando el programa" (Entrevista al Mtro. Eduardo Leal,

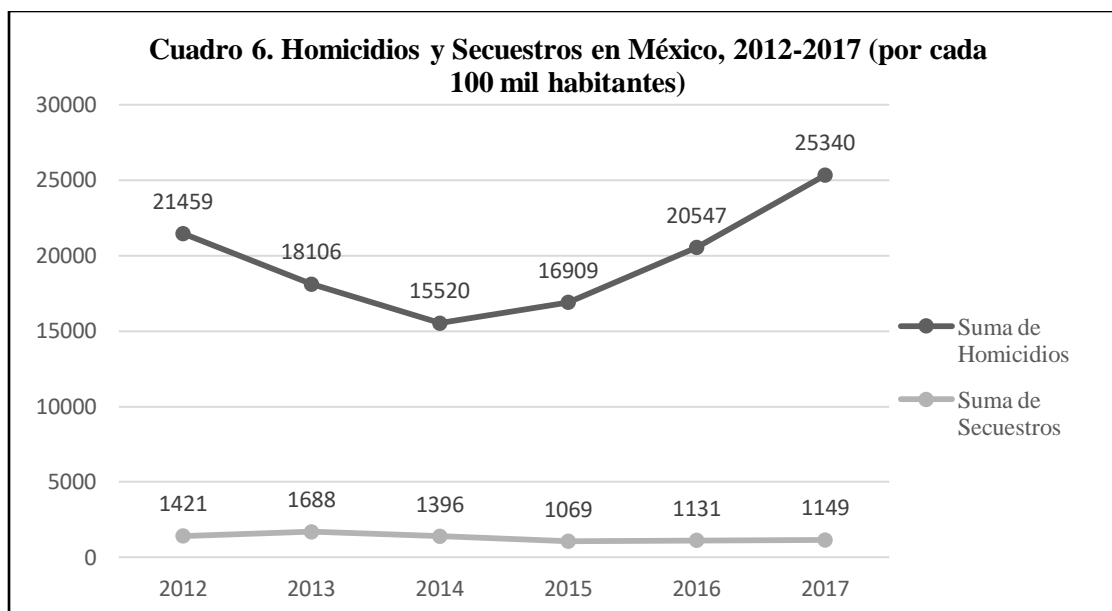
Coordinador de Asesores de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, 18 de junio de 2015).⁵



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017.

No obstante, no sólo la percepción de inseguridad incrementó en el país, sino también el número de homicidios por cada 100 mil habitantes —véase cuadro 6—, los cuales en 2017 alcanzaron las cifras (25 340 homicidios) más altas en las dos administraciones federales (2006-2012 y 2012-2018). Aunado a esto se encuentra el incremento de las cifras de delitos que pasaron de 22.3 millones en 2012 a 31.1 millones en 2017; en el caso de la victimización pasó de 18.6 millones a 24.2 millones en 2017 (ENVIPE, 2018).

⁵ Entrevista al Mtro. Eduardo Leal, coordinador de asesores de la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana, 18 de junio de 2015.



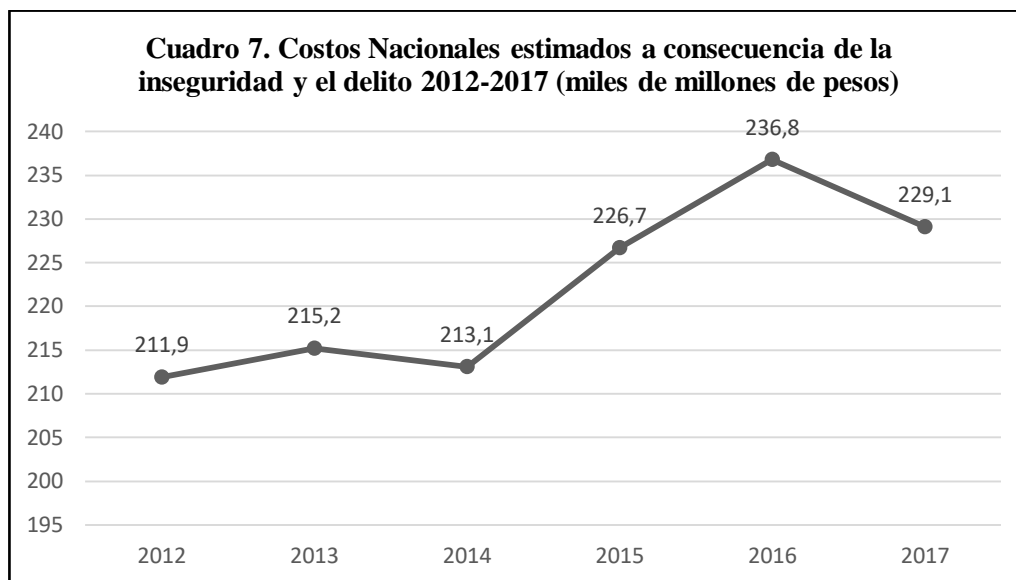
Fuente: Elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) 2018.

Esta atomización de la inseguridad en el país tuvo que ser aceptado por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) el 30 de mayo de 2018:

Esa administración federal reconoce que, contrario a la tendencia positiva registrada en sus primeros años en torno a la disminución de diversos delitos cometidos, particularmente de manera violenta en el territorio nacional, el 2017 resultó con un crecimiento inusitado en índices delictivos de alto impacto en diversas regiones del país. Lo anterior, generado en un contexto de debilitamiento de algunas estructuras institucionales en distintos niveles de gobierno, sean municipales, estatales o incluso federal (Jiménez y Rivera, 2018).

Asimismo, otra variable que tomó auge a causa del proceso electoral presidencial durante el último año de la administración fue la violencia política. Las entidades con el mayor número de atentados —hasta el 11 de mayo de 2018— fueron Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Chihuahua y el Estado de México, aunque ese tipo de violencia se extendió por todo el país (en 19 entidades asesinaron al menos a una persona relacionada con las campañas y se registraron agresiones en al menos 167 municipios de 29 entidades (*El Economista*, 2018)). El panorama descrito estuvo relacionado con los desplegados de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) para que el gobierno federal asumiera el control de las reformas en materia de seguridad que se habían rezagado (Saldaña, 2018). Cabe

señalar que los costos nacionales a causa de la inseguridad también se incrementaron en la administración 2012-2018, véase cuadro 7.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2012, 2013, 2014, 2015, 2016 y 2017.

Ante la inminente fragilidad institucional para poder implementar la política de seguridad así como la pérdida territorial de varios estados a consecuencia de la infiltración del crimen organizado es importante retomar la retórica utilizada (expuesta en el cuadro 2) por el Ejecutivo Federal Enrique Peña Nieto y que buscaba diferenciarse de su antecesor. De esta manera, al llevar a cabo el comparativo, y a pesar de las diferencias muy evidentes ya descritas, existen mucho más coincidencias. Se enumeran al menos cinco: 1) Cuando FHC se refiere a la reconstrucción de instituciones de justicia, EPN señala la necesidad de tener un Estado de Derecho sólido y elevar la eficacia de las procuradurías. 2) FCH llama a la coordinación de órdenes de gobierno para alcanzar los objetivos de la política de seguridad, EPN menciona la corresponsabilidad coordinación entre órdenes de gobierno. 3) FCH urge a la consolidación de las bases de datos de las personas no localizadas y EPN promulgó la ley de víctimas en la cual se debe crear una base de datos. 4) FCH exhorta al Congreso para que se apruebe el Código Nacional de Procedimientos Penales (Código Penal único) y EPN aprobó el Código Único de Procedimientos Penales. 5) FCH pide

combatir la corrupción desde los niveles más altos, EPN pide reducir la impunidad para que haya mayor inversión en el país (una lógica de su discurso reformista).

Inclusive, uno de los primeros pronunciamientos del presidente Peña Nieto fue que su estrategia no se reduciría a la captura de objetivos prioritarios, sin embargo, el 23 de mayo de 2018 ante el pleno de la Confederación Nacional de Gobernadores (CONAGO) —y como resultado de la violencia generalizada y aceptada por la SEGOB— destacó la estrategia de la captura de objetivos prioritarios:

Debemos seguir trabajando para fortalecer las instituciones del Estado mexicano en los tres órdenes de gobierno para lograr soluciones de largo plazo. El Gobierno de la República ha estado y seguirá estando muy cerca de las entidades federativas y municipios brindando su respaldo donde más se necesitan. Implementando una estrategia basada en el uso de sistemas de inteligencia y en la coordinación interinstitucional, ha sido nuestra coordinación la que permitió a 109 de los 122 de los objetivos prioritarios del gobierno federal (Sánchez, 2018).

Cabe señalar que las cifras de inseguridad y los costos de la violencia generalizada no respaldan la retórica utilizada para implementar la política de seguridad de la administración federal. Sobre todo por el poder manifiesto de fuego de las organizaciones criminales hacia el Estado mexicano, lo cual mostró por un lado, *las fallas de gobierno* y por otro lado la falta de institucionalización del orden y la pérdida territorial en varias entidades del país. En 2014 en el estado de Michoacán ante el grado de urgencia y de ingobernabilidad ocasionado por el enfrentamiento del grupo criminal *Los Caballeros Templarios* y los grupos de Autodefensas, el gobierno federal nombró —desapareciendo la figura del gobernador— a un Comisionado para la Seguridad y el Desarrollo Integral, Alfredo Castillo Cervantes, en el Estado de Michoacán (DOF, 2014). El 26 de septiembre de 2014, 43 estudiantes de la Normal de Ayotzinapa en Guerrero fueron atacados por policías municipales de Iguala y Cocula y entregados al grupo criminal *Guerreros Unidos* y los desaparecieron (Redacción Animal Político, 2014). El 01 de mayo de 2015 el grupo criminal *Cartel Jalisco Nueva Generación* (CJNG) durante una persecución en Jalisco derribó un helicóptero de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), el grado de respuesta del grupo criminal incluyó narcobloqueos, enfrentamientos, incendios de gasolineras y bancos (Redacción, 2015).

Lo anterior, más allá de exponer los distintos escenarios de violencia en el país reflejan los problemas de territorialidad que se mantienen en el Estado mexicano. Desde la perspectiva teórica del proceso de las políticas públicas, Michoacán, Jalisco y Guerrero —a los que se suman las entidades con índices violencia extraordinaria como Tamaulipas, Veracruz, Chihuahua. Estado de México, Ciudad de México, Baja California, Baja California Sur, Morelos y Quintana Roo— evidenciaron las dificultades de cohesión interna, las cuales reflejaron la lucha abierta por el fundamento principal del Estado: el control territorial como referente real del poder político. En la medida que la confrontación continua, el gobierno, como centro de poder, va acusando una separación de las estructuras que soportan la dominación política. Esto trae como consecuencias que el poder se desplace a zonas donde ni los tomadores de decisiones ni la institucionalidad establecida están preparados (Medellín, 2004: 20).

4. El Federalismo mexicano y el complejo proceso de implementación políticas públicas

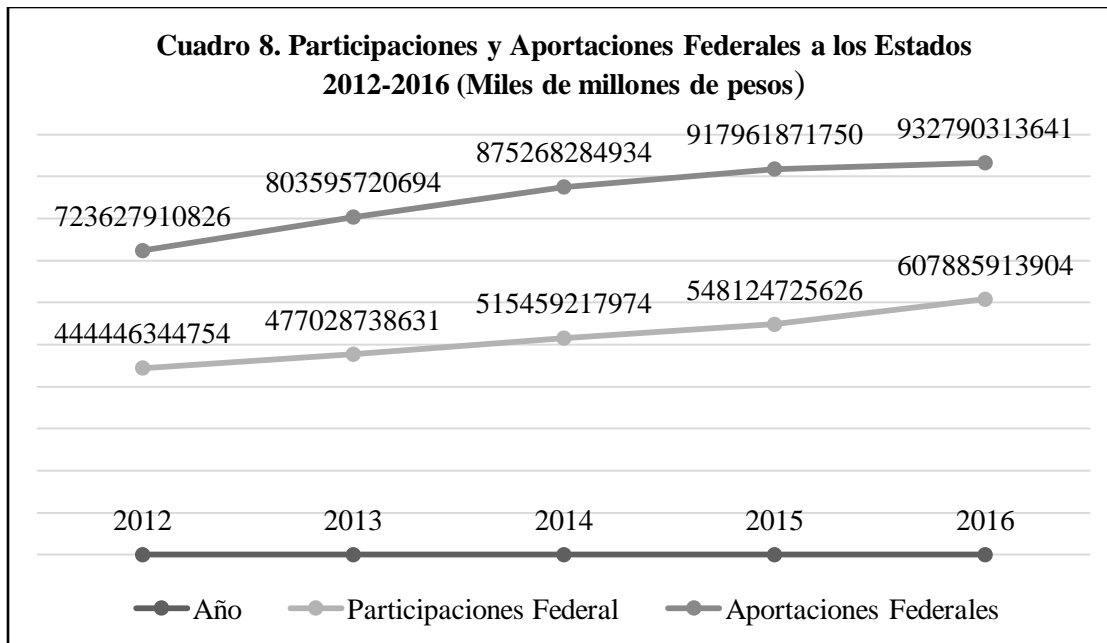
Lo expuesto sirve para señalar que difícilmente se podría encuadrar el argumento de la política seguridad del gobierno federal en los panoramas descritos. Esto se refiere a que la violencia vivida en las entidades federativas no se debe esencialmente a los factores de riesgo enumeradas por la administración, sino a la rentabilidad económica que genera un mercado ilegal del tráfico de drogas. Lo anterior, no significa que no se deba implementar políticas de prevención social de la violencia y delincuencia, pero cuando se utiliza como herramienta retórica sin dimensionar que el problema de inseguridad ha cuestionado las bases esenciales del Estado el resultado es la atomización de la violencia y delincuencia. En este punto, es cuando se hacen patentes los *Problemas inherentes a la Descentralización*; y el *Problema de la implementación de políticas públicas*.

Estos dos puntos hacen alusión a que la implementación de una política pública evidencia el grado de control que posee el gobernante sobre el aparato estatal y la sociedad que gobierna. Esto debido a que se requiere de una determinada intensidad, de los recursos internos y externos de coerción o de consenso, para lograr penetrar al

aparato gubernamental y después hacerse llegar a la sociedad. Sin embargo, como se planteó, existe una diferencia en el proceso de estructuración de las políticas públicas entre los países con sólidas estructuras políticas e instituciones regidas por la formalidad y los países con estructuras frágiles e instituciones arbitradas por la informalidad (Medellín, 2004:16). De esta manera, los *problemas inherentes a la descentralización* exponen que para instrumentar políticas hay que considerar existen ramas separadas e independientes —poderes ejecutivos, legislativos y judicial—. Además, algunas funciones son ejercidas por el gobierno central y otras reservadas a los gobiernos estatales y locales. Asimismo, dentro de las ramas ejecutivas de estos distintos niveles de gobierno, los actores públicos, por ejemplo los gobernadores, a menudo disfrutaban de una discreción considerable sobre la política y la administración (Weimer y Vining, 2005:179).

En el caso de los *problemas de la implementación* se entiende que no sólo por el hecho de diseñar una política pública ésta siempre logra los resultados previstos. En este sentido, se argumenta que una política basada en una teoría incorrecta puede producir consecuencias no deseadas. Inclusive si se parte de un diseño efectivo (teoría correcta), esto sólo es una cuestión necesaria, pero no suficiente para una correcta implementación. Lo anterior se debe a que los gobiernos centrales deben confiar en los niveles inferiores de gobierno para las contribuciones. Aun cuando el gobierno central goza de autoridad nominal sobre las unidades del gobierno de nivel inferior, se enfrenta al problema de la vigilancia de la cómplice de múltiples jurisdicciones que pueden tener muy diferentes condiciones locales. La implementación de políticas que requieren la cooperación de los gobiernos de nivel inferior se vuelve aún más difícil cuando los gobiernos centrales no tienen la autoridad para coaccionar. Con el fin de inducir a la cooperación con éxito, el gobierno central debe ofrecer recompensas suficientes para garantizar el cumplimiento voluntario (Weimer y Vining, 2005:188).

En el caso del Federalismo en México, las recompensas —al menos en materia presupuestal— a las que aluden los referentes teóricos muestran que incrementaron de manera excepcional hacia las entidades federativas en el periodo 2012-2016 (aún no hay datos disponibles de los años 2017 y 2018), véase cuadro 8.



Fuente: Elaborado con datos de Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 2018.

Aunque es necesario señalar que los estímulos presupuestales a las entidades federativas pareciera que únicamente funcionaron con las políticas que en el corto plazo no significaron altos costos para los actores involucrados. Esto se menciona debido a que la prioridad de la agenda política de la administración federal fueron las reformas estructurales y en ese sentido el Federalismo en México, menos en la aprobación de los cambios institucionales, pareció funcionar:

Hace cinco años durante mi primera participación en este foro asumí el compromiso para de trabajar junto con cada uno de los miembros de esta conferencia para promover una profunda transformación nacional propuse en aquel momento impulsar un Federalismo articulado que generará sinergias entre los tres órdenes de gobierno. El trabajo conjunto ha dado resultados, la agenda de las reformas estructurales que llevamos a cabo no habría sido posible sin el respaldo de las principales fuerzas políticas representadas en el Congreso o sin el apoyo de los gobiernos y de las legislaturas estatales (Discurso del presidente Enrique Peña Nieto, el 23 de mayo de 2018 ante el pleno de la CONAGO) (Sánchez, 2018).

De lo anterior, cabría hacer dos interrogantes, la primera, por qué el federalismo en México funciona para ciertas políticas y para otras no; la segunda, a qué se debe el comportamiento de los gobernadores conformantes del pacto federal. La respuesta a la primera pregunta podría encontrarse en la rentabilidad y los costos de los gobernadores al momento de conducir a sus legisladores federales y locales sobre

determinadas políticas públicas. La inseguridad pública es costosa en cuestiones políticas porque los ciudadanos demandan respuestas y soluciones inmediatas algo que no necesariamente ocurre debido a que obtener resultados es algo gradual y que conlleva una serie de cambios institucionales a los cuales se les tiene que dar seguimiento. Un ejemplo de esto es la reforma para certificación policial, la cual desde su promulgación en 2008 aún no se ha completado. La respuesta a la segunda cuestión tendría que ver al poco contrapeso que actualmente existe hacia los gobernadores en el Federalismo mexicano.