

Las sinergias, el reto en la prevención de la violencia y la delincuencia

Felipe Espinosa Torres

En la mayoría de los casos, el trabajo conjunto entre los tres niveles de gobierno en cuestiones táctico-operativas de combate al crimen organizado no ha logrado las sinergias necesarias para abatir verdaderamente la inseguridad. ¿Cómo lograr que se cumpla el espíritu del federalismo en algo tan concreto como la seguridad?

Lo que se pretende despertar no es el deseo de crear, sino el de encontrar, que es todo lo contrario.
Bertrand Russell (1872-1970)

Introducción

Uno de los grandes aciertos del actual Gobierno Federal fue colocar a la prevención social en el centro de las políticas públicas contra la violencia y la delincuencia. Las acciones impulsadas con tal orientación configuran un cambio de paradigma, lo que no es algo menor, sobre todo cuando la anterior administración federal apostó al paradigma opuesto: el de la punición.

Ahora bien, aunque en lo general esta es una estrategia correcta, apoyada en sólidos fundamentos teóricos, conceptuales y empíricos, es importante señalar —en el interés de que se traduzca en múltiples historias de éxito— un error metodológico y operativo del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PNPSVD) que puede impedir la obtención de los resultados esperados.

A continuación explico dicho error y hago una propuesta metodológica y organizativa para corregirlo, esperando contribuir a que su implementación y sus resultados sean mejores.

La clave: lograr las sinergias

Al aplicar un modelo de intervención focalizada en un área o polígono urbano determinado, lo que se pretende es concentrar los recursos y los esfuerzos de un conjunto de instituciones públicas, sociales y privadas a fin de potenciar las acciones, eficientar los procesos y multiplicar los resultados y los impactos en la población blanco.

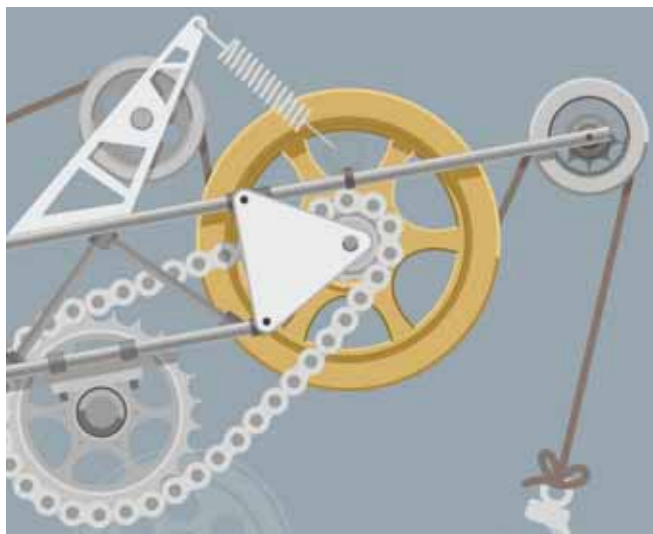
La clave para que la intervención focalizada logre lo anterior se encuentra en la capacidad de generar las sinergias interinstitucionales necesarias, algo que parece fácil pero que, en realidad, constituye el mayor desafío para la aplicación eficaz y eficiente de este modelo de intervención. ¿Por qué? Porque existe

una amplia gama de enfoques, objetivos, experiencias, actores, necesidades, intereses, prioridades, inercias, etcétera, en el conjunto de instituciones y organizaciones que participan o deben participar en la intervención focalizada, lo que determina que este proceso de concertación-organización-alineación sea muy complejo y difícil, en congruencia con la importancia primordial que tiene este paso para el éxito de la intervención.¹

Así, lograr una efectiva acción sinérgica depende, en primera instancia, del trabajo político-institucional de concertación de acuerdos, consensos y voluntades entre los tomadores de decisiones del mayor nivel jerárquico. Y esto requiere el trabajo de operadores políticos experimentados que cuenten, además, con el pleno respaldo institucional de la autoridad coordinadora del proyecto.

Pero, también, este proceso debe ir acompañado de un laborioso y meticuloso trabajo técnico para la elaboración de las denominadas *matrices de transversalidad*, que son el insumo principal en el diseño operativo de la intervención focalizada.

La *transversalidad* puede considerarse la estrategia metodológica fundamental en este modelo ya que a través de ella se concentran, alinean y potencian operativamente



FELIPE ESPINOSA TORRES es presidente del Instituto de Excelencia en Seguridad Humana y Estudios Estratégicos. Ha sido director general de Políticas de Prevención del Delito del Gobierno del Distrito Federal y director de Prevención del Delito en la PGR, entre otros cargos. Es maestro por la Universidad Pública de Navarra y tiene estudios de doctorado en salud pública del Instituto Nacional de Salud Pública <felipeespinosa@iesheac.org> <feliponmex@aim.com>.

los programas y acciones de las dependencias participantes. Constituye la base de su eficacia, eficiencia e integralidad.

A la luz de lo anterior, lo que preocupa entonces es que en el diseño del PNPSVD no se hayan puesto la atención, los recursos, la asesoría, el apoyo y el tiempo necesarios para desarrollar adecuadamente dichos procesos. Esto es un gran error y ha determinado en parte que, si bien dicho programa tiene una fundamentación teórica sólida, no haya cumplido hasta el momento con las expectativas esperadas.

Lecciones aprendidas

Hay experiencias recientes en nuestro país que nos muestran que la confluencia de varias instancias públicas (sociales y privadas) interviniendo en una misma área urbana, con la misma población blanco y en el mismo periodo de tiempo, no es condición suficiente para lograr las sinergias que permitan potenciar la eficacia y la eficiencia y mejorar los resultados de una intervención multiinstitucional de este tipo. Por el contrario, la confluencia en espacio, tiempo e incluso, a veces, objetivos, ha permitido observar el desperdicio de recursos, la duplicidad de funciones, la irracionalidad administrativa y la ineficiencia organizativa, debido a la ausencia de una planeación estratégica para una intervención multisectorial focalizada territorialmente.

La estrategia Todos Somos Juárez es un buen ejemplo de lo que en materia de planeación y coordinación no se debe hacer.² Brevemente, en las siguientes líneas explicaré el porqué de esta afirmación. Dos de los ejes estratégicos de Todos Somos Juárez fueron la integralidad de las políticas públicas y la corresponsabilidad de los tres niveles de Gobierno. Sin embargo, ninguno de los dos se pudo implementar apropiadamente, entre otras razones porque, desde la misma fase de planeación, el proceso se fragmentó: cada sector o nivel de Gobierno trabajó sin la participación activa y propositiva de los otros sectores o niveles gubernamentales. Cada secretaria del Gobierno Federal desarrolló por separado su tema y determinó sus acciones, de acuerdo a su propio plan institucional, desestimando el trabajo colegiado con las otras dependencias gubernamentales.

Esta fragmentación se mantuvo a lo largo de todo

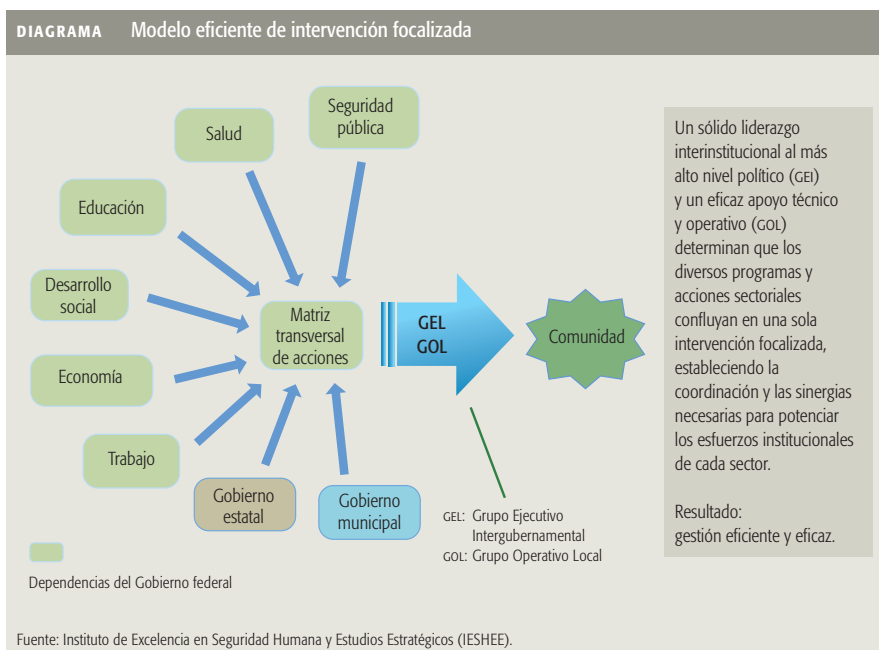
el proceso, por lo que fue imposible generar sinergias entre los diversos sectores y niveles de Gobierno. El hecho de que cada una de las instancias gubernamentales trabajara sin ninguna planeación conjunta y separada de las otras determinó que actuaran “en paralelo”, a pesar de que tenían objetivos, estrategias y acciones comunes para una misma

Lo que se pretende lograr es un nivel superior de eficiencia, eficacia y transversalidad mediante la acción sinérgica de las diversas intervenciones, acción cuyos efectos son superiores a la suma de los efectos individuales

población blanco y en un mismo periodo de tiempo. Resultado: duplicidad y desperdicio de recursos y esfuerzos; impactos menores a los esperados; ineficiencia y, en gran medida también, ineficacia.

Una alternativa viable y eficiente de intervención focalizada

Para no repetir tal error —como lamentablemente está ocurriendo—, presento la siguiente alternativa metodológica y operativa que, aun para la fase avanzada en la que está la implementación del PNPSVD, es viable y con posibilidades reales de incidir positivamente en la evolución de los proyectos de intervención focalizados territorialmente.



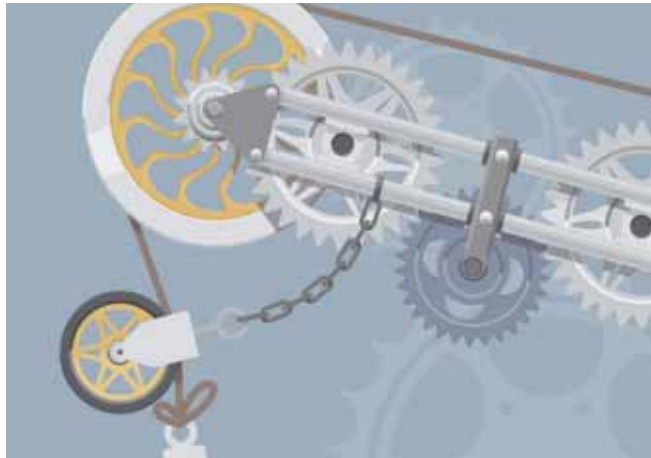
Como ya señalé, el éxito de las intervenciones focalizadas depende de la construcción de dos pilares estratégicos: uno de carácter político-institucional y el otro técnico-operativo. El elemento político-institucional clave es la existencia de un sólido liderazgo ubicado en el más alto nivel jerárquico, lo que permitirá, por un lado, que las autoridades responsables de los tres niveles de Gobierno establezcan prioridades, acuerdos y compromisos y, por otro, contar con la capacidad de movilizar las estructuras burocráticas de manera expedita, eficiente y eficaz. A su vez, el elemento clave del pilar técnico-operativo lo constituye la matriz transversal de acciones, instrumento que facilita la concreción de las sinergias institucionales, potenciando, por tanto, las intervenciones focalizadas.

Estos dos pilares estratégicos requieren contar con instancias de planeación, coordinación, organización y operación que sean muy prácticas, eficaces y eficientes. Cuando tuve la oportunidad de coordinar programas estatales de prevención social de la violencia (Guanajuato, 2001-2002, y Morelos, 2003-2004) y de asesorar un proyecto de intervención focalizada en Ciudad Juárez (2011), impulsé la creación de una estructura organizativa intergubernamental y de vinculación ciudadana que mostró su utilidad y eficacia para que (a) el liderazgo político-institucional se ejerciera adecuadamente y (b) la matriz transversal de acciones fuera elaborada colectivamente, lo que generó las condiciones operativas para que las sinergias interinstitucionales pudieran ser una realidad.

Esta estructura organizativa se conformó por dos grupos con distintos niveles jerárquicos, de decisión y de operación: el Grupo Ejecutivo Interinstitucional (GEI) y el Grupo Operativo Local (GOL).

Grupo Ejecutivo Interinstitucional (GEI)

El GEI se integra con las representaciones de los tres niveles de Gobierno de la mayor jerarquía posible, a fin de contar con la capacidad de tomar decisiones y suscribir compromisos. En esta instancia se acuerdan las líneas políticas y estratégicas de intervención así como los recursos presupuestales, humanos y



materiales que aportarán los gobiernos federal, estatal y municipal.

El GEI debe ser una instancia muy ejecutiva por lo que es recomendable que lo integren solo los que toman las decisiones, a saber: el gobernador y/o el secretario de Gobierno estatal, el subsecretario de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, del Gobierno Federal, los presidentes municipales y/o los jefes delegacionales de las demarcaciones donde estén ubicados los polígonos de intervención seleccionados, y el coordinador estatal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia o su equivalente, quien bien podría ser el secretario técnico del GEI.

Grupo Operativo Local (GOL)

Es el encargado de la planeación, organización, coordinación, implementación, ejecución y supervisión in situ de la intervención focalizada. En otras palabras, es el grupo responsable de que las estrategias y acciones aprobadas por el GEI sean hechas realidad, por lo que la relevancia de su integración, responsabilidad y funcionamiento es evidente.

El GOL debe reunir capacidad ejecutiva, organizativa, técnica y operativa. Tiene la responsabilidad de elaborar la matriz transversal de acciones a partir de la información que proporcionen las instancias participantes. Si bien en el GOL deben estar todos los actores clave representados, al mismo tiempo debe ser una efectiva y rápida instancia operativa y técnica.

La Comisión Interinstitucional Estatal para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia bien podría ser la instancia equivalente al GOL, desempeñando el papel de organismo líder en la imple-

mentación de la intervención focalizada, con capacidad resolutoria y vinculatoria para todos sus participantes. Esto, sin embargo, no ha ocurrido hasta el momento, debido principalmente a la ausencia de directrices claras por parte de las instancias responsables del Gobierno Federal.

El Diagrama muestra un modelo eficiente de intervención focalizada en el que varias dependencias gubernamentales confluyen organizativamente en las dos estructuras mencionadas (GEI

y GOL) y en el que los diversos programas y recursos institucionales se concentran sinérgicamente en la matriz transversal de acciones.

Es evidente que la comunicación y la coordinación entre el grupo ejecutivo y el operativo tienen que ser muy estrechas, ágiles, diligentes y eficaces. El propósito es ir más allá de la sola coordinación de recursos y esfuerzos institucionales y sociales. Lo que se pretende lograr es un nivel superior de eficiencia, eficacia y transversalidad mediante la acción sinérgica de las diversas intervenciones, acción cuyos efectos son, cuantitativa y cualitativamente, superiores a la suma de los efectos individuales.

Este es el quid y el valor de la intervención focalizada: una efectiva acción sinérgica de las instancias participantes. Es el reto que tiene pendiente el PNPSVD. Lograr esa sinergia no es una tarea fácil, pero marcaría la diferencia entre una historia de éxito y una más de las muchas que ya no deseamos contar. **EstePaís**

¹ No es casual que el Centro Internacional para la Prevención del Delito (CIPD) de las Naciones Unidas insista, desde hace más de 10 años, en la tesis de que el liderazgo político y la coordinación interinstitucional son condiciones básicas para el éxito de las políticas de seguridad pública. M. Shaw, *The Role of the Local Government in Community Safety*, ICPC, Montreal, 2001.

² Evidentemente, hubo acciones valiosas de Todos Somos Juárez que deben aquilarse; por ejemplo, la fuerte inversión social dirigida a las zonas más conflictivas y marginales de Ciudad Juárez, que se expresó, entre otras cosas, en la construcción de centros de desarrollo comunitario; también el empoderamiento de un sector de la sociedad civil representado en los consejos ciudadanos.