

SEGURIDAD PÚBLICA Y GOBERNABILIDAD

David GARAY MALDONADO

A la memoria del doctor Jorge Carpizo, quien me dijo: “la seguridad pública no es el fusible de la gobernabilidad”.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La seguridad pública y sus implicaciones.* III. *La idea de gobernabilidad.* IV. *Gobernabilidad y seguridad pública.* V. *Los retos en materia de seguridad y gobernabilidad.* VI. *Conclusiones.* VII. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

La inseguridad y la violencia han ocupado en los últimos años un espacio prioritario en la agenda pública y entre la sociedad civil. Debido al aumento en los índices delictivos y de impunidad al interior de los estados, ha crecido una fuerte demanda ciudadana por mayor seguridad, que se topa con las dificultades que enfrentan las autoridades para responder de manera eficaz a todas las variantes en que la delincuencia opera. Esto toma dimensiones mayores si se considera que la política pública ha cambiado en los últimos años a través de una demanda mayor de la comunidad para verse involucrada en las decisiones que la afectan y en su implementación. Los pasos que se han dado para abrir nuevos espacios de democracia deliberativa o participativa han inducido cambios en los modos de gestión de lo público, y, con ello, muchos actores encuentran la posibilidad de hacer escuchar su voz y participar en ámbitos en los que antes no tenían posibilidades de influir de manera significativa. Así, en materia de seguridad existen nuevas demandas sociales y nuevos actores con más información y capacidad de acción, que obligan a las instituciones públicas a repensar su capacidad de respuesta y a explorar nuevas formas de intervención.¹

¹ Velásquez, Elkin, “El aporte del Libro Blanco de la Seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá a la gobernabilidad de la seguridad urbana”, en Rivera Vélez, Fredy (ed.), *Segu-*

Esta aparición de nuevos actores y escenarios ha cambiado la percepción que se tiene sobre el tema, y dado que la gobernabilidad se articula sobre la base del consenso social y la eficacia, en los países que padecen problemas acentuados de seguridad pública, la capacidad de los gobiernos para ejercer el poder muchas veces se ha puesto en entredicho cuando la delincuencia o la violencia aumentan. Por ello, se hace necesario valorar si en México existe una relación directa entre seguridad pública y gobernabilidad, así como definir si, en ausencia de la primera, puede hablarse de la inexistencia de esta última.

II. LA SEGURIDAD PÚBLICA Y SUS IMPLICACIONES

La inseguridad pública en el país ha llegado a niveles considerables, y en consecuencia social e institucionalmente preocupantes. En los últimos años, los índices de criminalidad y violencia han experimentado incrementos sustanciales que ponen en serio riesgo la vigencia del Estado de derecho y la convivencia pacífica entre los diferentes sectores sociales.² De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2012 (ENVIPE),³ se estima que durante el 2011 el 24.5% de la población de 18 años y más, es decir, 18 675 004 personas, fueron víctimas. De hecho, la ENVIPE estima que durante ese periodo se generaron 22 389 492 delitos asociados a estas víctimas, lo que ofrece la cifra de 1.2 delitos por víctima. Entre ellos el más representativo fue el robo o asalto en la calle o en el transporte público (28.9%), seguido de la extorsión (19.6%), el robo total o parcial de vehículo (14.0%), el fraude (8.6%), las amenazas y el robo en casa

ridad multidimensional en América Latina, Ecuador, FLACSO-Ministerio de Cultura del Ecuador, 2008, p. 416.

² Valdez Zepeda, Andrés, “Seguridad pública y gobernabilidad: teorías, relaciones y aproximaciones”, *Estudios políticos*, sexta época, núm. 24, mayo-agosto de 2000, p. 281.

³ El propósito de esta encuesta es recabar información a nivel nacional y por entidad federativa sobre el fenómeno de la victimización delictiva durante 2011 y la percepción social respecto de la seguridad pública y el desempeño de las autoridades, así como proporcionar elementos a los diferentes órdenes de gobierno que sirvan de apoyo en los procesos de política pública. La ENVIPE, según señala el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, permite hacer estimaciones sobre la victimización de los delitos más representativos del fuero común ocurridos durante 2011 a los hogares y a las personas de 18 años y más. Debe señalarse, sin embargo, que delitos como delincuencia organizada, narcotráfico, portación de armas exclusivas del Ejército, tráfico de indocumentados, entre otros, no son susceptibles de medirse a través de esta encuesta. INEGI, *Boletín de prensa*, núm. 33/12, 27 de septiembre de 2012. Los resultados de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública se encuentran disponibles en www.inegi.org.mx.

habitación (ambos con 7.8%), otros tipos de robo (4.9%), otros delitos (4.4%) y las lesiones (4.1%).

Estas cifras se vuelven más preocupantes si se considera que gran parte de los delitos en México no son reportados o no derivan en averiguación previa, pues la cifra negra por lo general es constante y tiene números muy altos (92% en 2010, y 91.6% en 2011, por ejemplo). Entre las causas por las que no se denuncia se encuentran las deficiencias de la autoridad, la pérdida de tiempo y la desconfianza en la misma autoridad, con un 63.2%. Las cifras señaladas provocan que la población de 18 años y más a nivel nacional manifieste como su principal preocupación el tema de la inseguridad (57.5%), y que exprese un descontento con el desempeño de las autoridades de seguridad pública y justicia, con excepción del ejército y la marina.⁴

El desarrollo y crecimiento económico del país también se ha visto afectado por la inseguridad, pues de acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional de Victimización de Empresas (ENVE),⁵ en 2011 el 37% de las empresas sufrió al menos la comisión de un delito.⁶ Se estima que se generaron 4 324 259 delitos asociados a 1 389 000 unidades económicas víctima, lo que arroja una cifra de 3.1 delitos por víctima. A nivel nacional, los delitos más frecuentes son los actos de corrupción, seguidos del robo o asalto de mercancía, dinero, insumo o bienes, y de la extorsión. La cifra negra en este campo también es alarmante, pues se estima que el nivel de delitos no denunciados o que no derivaron en averiguación previa durante el 2011 fue del 88.1%. Este escenario tiene grandes implicaciones para la economía

⁴ De acuerdo con la ENVIPE 2012, los porcentajes de percepción sobre la efectividad del trabajo que realizan autoridades encargadas de la seguridad pública o nacional, procuración e impartición de justicia son, en orden decreciente: ejército (83.0%); marina (83.0%); policía federal (55.4%); jueces (43.9); policía estatal (42.3%); policía ministerial o judicial (38.2%); ministerio público o procuradurías (36.9%); policía preventiva municipal (36.0%), y policía de tránsito (32.9%).

⁵ El objetivo de esta encuesta es generar información que permita realizar estimaciones con cobertura nacional referidas al 2011 para el sector privado sobre la prevalencia delictiva y los niveles de incidencia delictiva en unidades económicas, y la correspondiente cifra negra, a nivel nacional y por entidad federativa. Además, esta encuesta recaba información sobre las características del delito, el contexto de la victimización y el impacto económico del delito en las unidades económicas del sector privado, así como la medición de las percepciones y actitudes hacia la seguridad pública, con el fin de proveer información al sector empresarial y generar elementos para la toma de decisiones de una política pública. La encuesta está disponible en www.inegi.org.mx.

⁶ Con la ENVE se estima que durante 2011 el 41.6% de las unidades económicas del gran sector *comercio* fueron víctimas del delito, 36.6% del gran sector *industria* y 32.7% del gran sector *servicios*. Además, los resultados de la encuesta demuestran también que el 63.1% de las unidades económicas *grandes* fue víctima del delito, 62.5% de las *medianas*, 57.8% de las *pequeñas*, y 36.3% de las *micros*.

nacional, pues la Encuesta permite estimar que para ese año el costo total a consecuencia de la inseguridad y el delito en unidades económicas representa un monto de 115 200 millones de pesos.⁷

La percepción que se tiene sobre la seguridad pública en el ámbito empresarial tampoco es alentadora, pues la ENVE muestra que en el 76% de las unidades económicas a nivel nacional se percibe como insegura la entidad federativa en las que operan. Además, respecto a la percepción de corrupción en autoridades a cargo de la seguridad pública, seguridad nacional, procuración e impartición de justicia, el escenario también es preocupante, pues el 78.2% de las unidades considera que la policía de tránsito es corrupta, seguida de la policía preventiva municipal (70.1%), de la policía ministerial o judicial (69.9%), Ministerio Público o procuradurías (66.8%), policía estatal (63.8%), jueces (62.1%), policía federal (56.8%), ejército (23.1%) y marina (15%). La efectividad de estas autoridades también se pone en tela de juicio, pues la tendencia señalada se refleja casi exactamente en sentido inverso. En este caso, el ejército (86.1%) y la marina (85.5%) son las instituciones percibidas con más efectividad en el trabajo que realizan, seguidas de la policía federal (58.3%), jueces (49.2%), policía estatal (44.4%), Ministerio Público/procuraduría de justicia (37.7%), policía preventiva municipal (37.6%), policía ministerial o judicial (35.9%) y policía de tránsito (33.2%).

Otra de las consecuencias de la inseguridad y la violencia es también el aumento de violaciones a derechos humanos que, como se señala en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, se cometen en muchas ocasiones por las autoridades encargadas de las acciones de seguridad.⁸ Esto afecta también en buena medida la percepción que se tiene de las instituciones y provoca un déficit de legitimidad.⁹

Las autoridades han tratado de revertir esta tendencia al poner a la seguridad como un tema prioritario dentro de la agenda nacional, destinando importantes recursos para asegurarla y tomando acciones para disminuir los índices delictivos y de violencia. Pero a pesar de que los gobiernos han expandido sus funciones en este ámbito, los cambios en la construcción de lo público también han incidido en el campo de la seguridad. Por ejemplo, en seguridad urbana, como señala Elkin Velásquez, la aproximación tradicional desde el sistema policía-justicia-cárcel, discrecional para el Estado, está cambiando dados los nuevos actores y fenómenos, como el aumento de la segu-

⁷ Otro dato interesante es que las medidas preventivas representaron un gasto estimado para las unidades económicas que asciende a los 47 700 millones de pesos.

⁸ Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, p. 33.

⁹ Dupont, Benoît *et al.*, "The governance of security in weak and failing states", *Criminology and Criminal Justice, Justice*, vol. 3, núm. 4, noviembre de 2003, p. 338.

ridad privada; la mayor demanda de participación ciudadana en la decisión; la coproducción de una seguridad asumida como bien público; las crecientes relaciones entre policía y comunidad, en materia de cooperación como de control social; etcétera. Frente a estos fenómenos, los estados han comenzado a dar cabida a formas no verticales de desarrollo de las políticas públicas de seguridad y han cedido espacios a actores no tradicionales en el ámbito estatal para atacar el problema. Pero la horizontalidad en los mecanismos de actuación y la interacción entre los actores tradicionales de la seguridad y los nuevos actores (públicos, privados y sociales) han creado un nuevo tipo de relaciones de gobernabilidad, que muchas veces determinan la conflictividad, y consecuentemente los cambios en las normas y reglas de juego, en los arreglos de coordinación y negociación interactores, así como en las evoluciones propias de la seguridad.¹⁰

Los cambios, sin embargo, también se han presentado en la delincuencia a través de estructuras bien definidas y mecanismos de actuación cada vez más violentos y sofisticados. Esto hace que la materia de seguridad sea considerada de manera usual como una asignatura pendiente y que, debido a los altos índices de criminalidad, este hecho sea interpretado como un problema de control, más que de carácter social, económico o de cualquier otro tipo. Por tanto, cuando la inseguridad se acentúa, muchas veces se habla de falta de gobernabilidad, haciendo parecer que esta dependiera de aquella, y es que los efectos de la inseguridad son muy diversos y tienen alcances variados. Por ejemplo, como afirma Johanna Espín al seguir la línea teórica de Curbet, el temor a la criminalidad produce una acumulación colectiva de ansiedad, que requiere descargarse para no poner en peligro la supervivencia de la propia comunidad, por lo que se hace necesaria la existencia de un chivo expiatorio a quien culpar por el temor producido, pues este mecanismo psicosocial aporta a la estrategia del populismo punitivo objetivos visibles y fáciles para la imprescindible descarga de la ansiedad colectiva. De ahí que la responsabilidad de la inseguridad ciudadana pueda imputarse a colectivos humanos, como los migrantes o los jóvenes.¹¹ Este temor produce desconfianza en el otro y estigmatiza a diversos grupos, provocando una situación que acentúan las desigualdades. Así, cuando un espacio se vuelve más peligroso, quienes tienen los recursos suficientes adoptan medidas privadas para su protección o presionan a las autoridades para que exista una mayor presencia policial, aunque se incremente la vulnerabilidad en otras áreas.

¹⁰ Velásquez, Elkin, *op. cit.*, nota 1, pp. 416 y 417.

¹¹ Espín, Johanna, *La seguridad ciudadana y los procesos de gobernabilidad y convivencia democrática en los países de la región andina*, San José, FLACSO, 2009, pp. 12 y 13.

Por ello, no sorprende que la mayoría de las políticas públicas se enfoquen a responder a las demandas de seguridad de una población atemorizada, más que a desactivar los distintos conflictos que se hallan en el origen de las diferentes manifestaciones de delincuencia (políticas sociales). La persistencia de este clima de incertidumbre, que se genera a partir del sentimiento de inseguridad y que se acentúa con la existencia de niveles altos de violencia, produce una sensación entre la población de que la delincuencia se debe a una falta de voluntad política para resolver el problema o a una incapacidad del gobierno para hacerlo. En consecuencia, ante la falta o la puesta en duda de la eficacia del gobierno, se dice que la confianza y la legitimidad necesarias para sostener la gobernabilidad de un país se pierden.¹² Ahora bien, es verdad que, en buena medida, la seguridad es un elemento determinante de la gobernabilidad; sin embargo, debe considerarse también que este es un concepto mucho más amplio, que implica otros factores y escenarios que deben ser tomados en cuenta.

III. LA IDEA DE GOBERNABILIDAD

En todas las sociedades existe una aspiración derivada de los ideales de bien común, que pretende establecer acuerdos no solo entre gobernantes y gobernados, sino también entre los mismos grupos sociales que coexisten en una sociedad, a fin de lograr niveles de desarrollo incluyentes para todos sus integrantes. Esta aspiración debe entenderse desde una perspectiva en proceso de construcción, ya que la sociedad se convierte en el escenario donde los conflictos y las diferencias deben resolverse para lograr un proyecto común y básico que unifique el esfuerzo nacional.¹³ En este escenario surge la necesidad de la acción del gobierno para generar las condiciones en que se desarrolle ese proyecto nacional, dando paso así a la gobernabilidad como un dispositivo de negociación y de cooperación que implica tanto a actores públicos como privados para atender problemáticas o conflictividades específicas en una comunidad determinada.¹⁴ Esta intervención a través de la acción gubernamental se da por medio del diseño, formulación e implemen-

¹² *Idem*. Véase también Curbet, Jaume, *El rey desnudo. La gobernabilidad de la seguridad ciudadana*, Barcelona, UOC, 2009.

¹³ León-Escribano, Carmen Rosa de, *La seguridad ciudadana y su impacto en la gobernabilidad y convivencia democráticas en Centroamérica*, San José, FLACSO, 2010, p. 3.

¹⁴ Velásquez, Elkin, *op. cit.*, nota 1, p. 416. En este mismo sentido se pronuncia Elke Krahmann, quien también destaca esta interacción de actores públicos y privados para coordinar sus necesidades e intereses a través de la construcción e implementación de decisiones políticas vinculantes ante la ausencia de una autoridad política central. Véase Krahmann,

tación de políticas públicas, así como de la administración del presupuesto estatal para dar prioridad a objetivos concertados democráticamente. La gobernabilidad se convierte así en la capacidad articuladora del estamento político para alcanzar tanto los compromisos consensuados como las metas destinadas a lograr un futuro preferible.¹⁵

Debe recordarse que, como señala José María Serna, el concepto de gobernabilidad se empieza a construir a partir de 1970, cuando se abrió una discusión sobre los problemas de control gubernativo en las democracias industrializadas, que dio lugar al Informe a la Comisión Trilateral sobre Gobernabilidad de las Democracias, elaborado por Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki. En ese informe, la idea central era que los problemas de ingobernabilidad en las democracias de países altamente industrializados provenían de la “sobrecarga” del Estado de bienestar, ante demandas y presiones de diversos grupos sociales. Esto, a su vez, se traducían en una crisis de carácter fiscal permanente, así como en la disminución de la capacidad para resolver aquellos problemas sociales y económicos que podrían plantearse a largo plazo. Por ello, en el Informe se proponía que el Estado debía reducir su tamaño y devolver a la sociedad tareas y responsabilidades que hasta ese momento se habían definido como correspondientes en exclusiva a los poderes públicos,¹⁶ porque la violencia e inestabilidad se concibieron como consecuencia del rápido cambio social y de la movilización política de nuevos grupos, junto con el lento desarrollo de las instituciones políticas.¹⁷ El Estado, de esta forma, permite la entrada en juego de diversos actores para asegurar el proceso de convivencia, pero adquiere al mismo tiempo una importancia conductora a través del gobierno. Es por esta razón que se necesita la legitimidad del aparato gubernamental, pa-

Elke, “Conceptualizing security governance”, *Cooperation and conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, vol. 38, núm. 1, 2003, p. 11.

¹⁵ León-Escribano, Carmen Rosa de, *op. cit.*, nota 13, p. 3.

¹⁶ Serna de la Garza, José Ma., *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (contribución para una interpretación del caso de la Guardería ABC)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010, pp. 22 y ss. Este autor señala también que esas ideas aparecen en los conceptos de nueva gestión pública y gobernanza.

¹⁷ Durazo Montaña, Alfonso, “La gestión de la violencia legítima: México y Chile en perspectiva comparada”, *Espacios públicos*, vol. 12, núm. 25, 2009, p. 11. Este autor señala también que, específicamente, para Huntington y el grupo de analistas de la Comisión Trilateral, las razones que propiciaron una elevada ingobernabilidad en las democracias liberales fueron: 1) la deslegitimación de la autoridad y la pérdida de confianza en el liderazgo, ambas virtudes del sistema democrático; 2) los efectos de la sobrecarga en la actividad del gobierno por la expansión de la participación política y el desarrollo febril de las actividades estatales; 3) la fragmentación de los partidos políticos y la pérdida de identidad de ellos mismos debido a la intensa competencia partidista, y 4) el surgimiento de pautas fuertemente localistas en la política exterior.

ra que sus acciones sean aceptadas por los diversos sectores y grupos sociales que se constituyen como los otros actores del proceso. Pero el gobierno necesita además la confianza por parte de los miembros de la sociedad en el marco regulatorio que los rige, expresado a través de normas e instituciones socialmente aceptadas. De esta forma, la confianza se presenta como la percepción compartida necesaria para que la gobernabilidad se realice.¹⁸

Es evidente, entonces, que los enfoques tradicionales sobre gobierno que se encontraban enmarcados exclusivamente en el ámbito estatal empezaron a volverse anquilosados frente a los nuevos arreglos institucionales que requieren de la cooperación e interacción social. La gobernabilidad que estaba relacionada con el binomio legitimidad-eficacia, y que se conseguía simplemente a través del reconocimiento de la ciudadanía cuando el gobierno podía resolver los problemas de la sociedad, cambia en sus perspectivas y en sus elementos, pues ahora se piensa que esta visión restringida ligada únicamente al desarrollo de estrategias elaboradas desde la cúpula del Estado, en dirección a contener las demandas sociales y a canalizar los conflictos sin que ellos amenacen la estabilidad del sistema socioeconómico y político, es muy limitada.¹⁹ Ante esta situación, como plantea Johanna Espín, se piensa en ofrecer una visión integral del binomio señalado, en la cual la legitimidad se refiera tanto a la capacidad del régimen de promover actitudes positivas hacia el sistema político como a diseñar estrategias que garanticen el ejercicio de una ciudadanía plena, sin exclusiones. De igual forma, la eficacia se entiende no simplemente como el incremento de la eficiencia del Estado respecto de su funcionamiento y políticas públicas, sino además respecto al mejoramiento de los niveles de justicia social y disminución de la marginalidad.²⁰

IV. GOBERNABILIDAD Y SEGURIDAD PÚBLICA

Es evidente que actualmente la gobernabilidad no depende únicamente de la actuación del gobierno, sino de la interacción que se da entre este y los nuevos actores que se presentan en la escena estatal. Partiendo de este contexto, es necesario ahora determinar hasta qué punto la seguridad influye en la gobernabilidad. Para ello es preciso mencionar cuáles son los factores relacionados con el tema de seguridad que disminuyen la confianza en el gobierno.

¹⁸ León-Escribano, Carmen Rosa de, *op. cit.*, nota 13, p. 4.

¹⁹ Espín, Johanna, *op. cit.*, nota 11, p. 7.

²⁰ *Ibidem*, p. 8.

La percepción de inseguridad se da por la interacción entre varios factores relacionados con las actividades de los delincuentes, el trabajo de los cuerpos de seguridad, las políticas públicas en la materia y la distribución de los recursos por parte de las autoridades para atacar este problema. Ahora bien, la comisión de hechos delictivos no es ajena a la aplicación de esquemas económicos inviables o al surgimiento de movimientos sociales violentos o armados; tampoco a la falta de aplicación de la ley que provoca impunidad y genera tensiones; a que la delincuencia común y organizada haya rebasado en algunos casos la capacidad de respuesta del Estado; al incremento en la corrupción que socava las instituciones y genera la pérdida de credibilidad de los gobernados; a la realización de marchas, mítines y manifestaciones de grupos sociales que hacen reclamos de cualquier índole y que, aun justificando su causa, alteran el orden público, o al narcotráfico, cuyo valor económico y de armamento ha incluso amenazado a las propias instituciones gubernamentales establecidas. Estos son algunos de los muchos factores que han provocado problemas sociopolíticos que, a su vez, generan la idea de que siempre que falta la seguridad pública hay ingobernabilidad.

Al respecto, debe decirse que, como ha indicado Andrés Valdez Zepeda, el problema de la seguridad está unido al tema de la gobernabilidad al menos en tres aspectos.²¹ En primer lugar, los altos índices de criminalidad se presentan ante la sociedad como una falta de funcionalidad del Estado, que no puede cumplir con una de las tareas básicas como es proporcionar seguridad a sus habitantes. En segundo lugar, los problemas de seguridad pública son percibidos como situaciones ligadas a la incapacidad, el descrédito del gobierno y la corrupción prevaleciente en las corporaciones policíacas, con lo que se provoca deslegitimación y descrédito de la autoridad en amplios sectores sociales. Finalmente, la inseguridad pública y el combate a la violencia concentran recursos del Estado que pudieran destinarse a otras áreas prioritarias del desarrollo nacional, como educación, salud, empleo y vivienda. Esta reorientación del gasto público exacerba las contradicciones e inconformidades sociales, que finalmente contribuyen a aumentar el descrédito y la deslegitimación de los gobernantes en turno. Es por estos motivos que se considera que la inseguridad pública y la violencia generan un cierto grado de ingobernabilidad y esta, a su vez, con protesta civil o sin ella, propicia condiciones adecuadas para el fenómeno de actividades delictivas o, como ya se ha dicho, para estigmatizar a ciertos grupos de la población que al verse excluidos, se colocan en una situación más propicia para ser víctimas de la delincuencia, que bien puede atacarlos o ver en ellos una rica veta de

²¹ Valdez Zepeda, Andrés, *op. cit.*, nota 2, pp. 289 y 290.

elementos, a los cuales orillan, a través de la violencia u otros tipos de coacción, a formar parte de grupos criminales; esto es, que existe una relación bidireccional entre los altos índices de delincuencia y la ingobernabilidad.²²

Sin embargo, si bien es cierto que estos elementos generan la pérdida de confianza en las instituciones y ponen en duda la capacidad para manejar las demandas de la población, debe considerarse que la inseguridad o la violencia no son los únicos factores que pueden incidir en la gobernabilidad de un territorio determinado. Asimismo, como señala Durazo Montaña,²³ existen otras variables que inciden directamente en la gobernabilidad democrática, como son los ámbitos de voz y rendición de cuentas, la estabilidad política, la efectividad gubernamental, la calidad regulatoria, el Estado de derecho y el control de la corrupción.²⁴ Entonces, la violencia y la inseguridad son solo parte de las variables que integran la idea de gobernabilidad, pues esta debe entenderse no solo como la capacidad del gobierno para formular e implementar de forma efectiva políticas públicas, sino también como el proceso mediante el cual el gobierno es seleccionado, vigilado y reemplazado, así como el respeto de los ciudadanos y el Estado por las instituciones que regulan la interacción política, social y económica que se da entre ellos.²⁵ Es por ello que la seguridad no debe entenderse como el único fusible del sistema político o de la acción estatal, ya que si bien aquella es un factor fundamental para generar confianza y legitimidad, no es el único que incide en la conformación de las condiciones necesarias para generar gobernabilidad.

V. LOS RETOS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y GOBERNABILIDAD

Dado que el gobierno no es el único actor que debe operar en la nueva dinámica social que es necesaria para lograr aumentar los índices de seguridad, es imprescindible, como se ha mencionado, concebir mecanismos de negociación y cooperación entre los diversos actores públicos y privados para reducir la conflictividad, y, con ello, la violencia. Para lograrlo es fundamental conseguir una mayor participación ciudadana, pues se ha demostrado que la política de seguridad en buena medida operará en función tanto de la configuración social y cultural del espacio en el que desee aplicarse como

²² *Idem.*

²³ Este autor retoma los planteamientos de Daniel Kaufmann y Aart Kray plasmados en el documento de trabajo núm. 4370, elaborado para el *World Bank Institute* en 2006, que llevó como título “Governance indicators: where are we, where should we be going”.

²⁴ Durazo Montaña, Alfonso, *op. cit.*, nota 17, p. 13.

²⁵ *Ibidem*, p. 12. Durazo Montaña retoma aquí la definición de gobernabilidad formulada por el Banco Mundial.

de la relación que tenga con la ciudadanía. Este último elemento es fundamental, pues, como indica Josep María Pascual Esteve, una relación en la que la ciudadanía aparezca como un ente pasivo, es decir, como simple usuaria o cliente de servicios públicos, entre ellos, por supuesto, los servicios de protección, reclamará en buena medida seguridad represiva o de exclusión social. Esta dinámica también puede aplicarse en sentido inverso, si se considera que los gobiernos autoritarios y represivos favorecen la pasividad ciudadana para obtener el control autoritario del espacio público, pues los miedos demasiado explícitos o las demandas de orden muy urgentes hacen desaparecer las libertades.²⁶ Por el contrario, cuando existe una ciudadanía activa y comprometida cívicamente, se siente responsable e importante en el modo de hacer comunidad, y, por tanto, demandará una política comunitaria y multidimensional de la seguridad basada en la protección de un espacio público, para que sea no solo un espacio de encuentro y convivencia, sino también de promoción social de los infractores y de prevención, en el que se pueden canalizar positivamente la conflictividad social explícita y latente que está en el origen de las situaciones de violencia. Además, una ciudadanía socialmente activa reclama una seguridad construida de manera compartida entre los distintos actores y sectores que la componen, lo que se torna indispensable dada la situación actual.²⁷

Es necesario, asimismo, contemplar la prevención socioeconómica del delito y de la violencia. Trabajar en beneficio de la sociedad y buscar mejorar las estructuras socioeconómicas para ofrecer a la población oportunidades para su integración al mercado laboral, a mejores oportunidades educativas, etcétera, contribuiría a reducir los índices de delincuencia y a lograr que muchos grupos que han sido marginados se alejen de conductas de exclusión y conflicto. Reducir la violencia intrafamiliar y las discontinuidades culturales intergeneracionales, así como poner énfasis en aspectos globales como el tráfico de drogas o la trata de personas,²⁸ sumaría también en la construcción

²⁶ Pascual Esteve, Josep María, “La gobernanza democrática de la seguridad en las ciudades”, *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona. La seguridad ciudadana en las metrópolis del siglo XXI*, núm. 53, 2010, p. 38.

²⁷ *Idem*.

²⁸ Juan Alfredo Oropeza Garnica ha identificado como factores que posibilitan el desarrollo del crimen organizado transnacional a los siguientes: 1) la debilidad de las instituciones fundamentales de los Estados; 2) la marginación de importantes sectores en los diferentes grupos sociales; 3) la modificación de sistemas de comercio tradicionales (TLC); 4) la flexibilización de las voluntades políticas para combatir el fenómeno de la criminalidad organizada; 5) el incremento de los movimientos migratorios; 6) la aparición de áreas de libre comercio en diversos lugares del mundo; 7) las facilidades para ejecutar las operaciones financieras; 8) la falta de equidad social y económica entre países desarrollados y en desa-

de las condiciones que son necesarias para mejorar la gobernabilidad. El fortalecimiento de las instituciones, de los cuerpos de seguridad y del sistema de procuración e impartición de justicia, la adecuación del marco jurídico a los nuevos escenarios que se han creado en esta materia, la búsqueda de acuerdos entre las distintas fuerzas políticas, así como el combate a conductas que debilitan el Estado de derecho, como la corrupción y la impunidad, son también algunos de los ingredientes necesarios para avanzar en materia de seguridad.

VI. CONCLUSIONES

Hoy en día no es posible resolver el problema de inseguridad, si se separa su análisis de la dimensión histórica, multicausal y de naturaleza compleja que lo caracteriza.²⁹ Este problema ha estado ligado a la generación de condiciones de gobernabilidad, pues en la medida en que es atendido, se genera un marco que la favorece a través de la legitimidad que otorga la confianza en la actuación eficaz del Estado. Asimismo, una adecuada política pública de seguridad requiere de la generación de condiciones de gobernabilidad que favorezcan su viabilidad y la construcción de capacidades institucionales de gestión de las agencias responsables.³⁰ Esto evidencia que entre seguridad y gobernabilidad existe una estrecha relación; sin embargo, contrario a lo que sucede comúnmente, no puede decirse que esta dependa de aquella, pues actualmente la idea de gobernabilidad está asociada no solo a la actuación del Estado, sino también a una serie de factores que incluyen la intervención de la sociedad civil y el sector privado. Por esta razón, para contribuir a la creación de un escenario en que la gobernabilidad sea posible, es necesaria la participación de todos los actores, cuya incidencia determina, en cierta medida, los alcances del binomio legitimidad-eficacia del que se ha hablado, así como la garantía del ejercicio de una ciudadanía plena.

rrollo; 9) la permeabilidad de las fronteras internacionales; 10) la apertura de las economías nacionales; 11) la velocidad de las transacciones comerciales internacionales; 12) la erosión de los valores morales, y 13) la falta de coordinación cooperativa entre los Estados para combatirlo. Véase “Consecuencias de la inseguridad pública en México y la obligatoriedad del gobierno para revertir este fenómeno”, *Confluencia XXI. Revista de pensamiento político*, núm. 14, julio-septiembre de 2011, p. 72.

²⁹ Valdez Zepeda, Andrés, *op. cit.*, nota 2, p. 290.

³⁰ Riveros Serrato, Héctor *et al.*, *Gobernabilidad local, convivencia y seguridad ciudadana. Marco para la acción*, PNUD, 2008, p. 40.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- CURBET, Jaume, *El rey desnudo. La gobernabilidad de la seguridad ciudadana*, Barcelona, UOC, 2009.
- DUPONT, Benoît *et al.*, “The governance of security in weak and failing states”, *Criminology and Criminal Justice, Justice*, vol. 3, núm. 4, noviembre de 2003.
- DURAZO MONTAÑO, Alfonso, “La gestión de la violencia legítima: México y Chile en perspectiva comparada”, *Espacios públicos*, vol. 12, núm. 25, 2009.
- ESPÍN, Johanna, *La seguridad ciudadana y los procesos de gobernabilidad y convivencia democrática en los países de la región andina*, San José, FLACSO, 2009.
- KRAHMANN, Elke, “Conceptualizing security governance”, *Cooperation and conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, vol. 38, núm. 1, 2003.
- LEÓN-ESCRIBANO, Carmen Rosa de, *La seguridad ciudadana y su impacto en la gobernabilidad y convivencia democráticas en Centroamérica*, San José, FLACSO, 2010.
- OROPEZA GARNICA, Juan Alfredo, “Consecuencias de la inseguridad pública en México y la obligatoriedad del gobierno para revertir este fenómeno”, *Confluencia XXI. Revista de pensamiento político*, núm. 14, julio-septiembre de 2011.
- RIVEROS SERRATO, Héctor *et al.*, *Gobernabilidad local, convivencia y seguridad ciudadana. Marco para la acción*, PNUD, 2008.
- SERNA DE LA GARZA, José Ma., *Globalización y gobernanza: las transformaciones del Estado y sus implicaciones para el derecho público (contribución para una interpretación del caso de la Guardería ABC)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- VALDEZ ZEPEDA, Andrés, “Seguridad pública y gobernabilidad: teorías, relaciones y aproximaciones”, *Estudios políticos*, sexta época, núm. 24, mayo-agosto de 2000.
- VELÁSQUEZ, Elkin, “El aporte del Libro Blanco de la Seguridad ciudadana y la convivencia de Bogotá a la gobernabilidad de la seguridad urbana”, en RIVERA VÉLEZ, Fredy (ed.), *Seguridad multidimensional en América Latina*, Ecuador, FLACSO-Ministerio de Cultura del Ecuador, 2008.