

SEGURIDAD PUBLICA Y GOBERNABILIDAD: TEORÍAS, RELACIONES Y APROXIMACIONES

Andrés Valdez Zepeda

I. Introducción

El problema de la inseguridad pública en México ha llegado a niveles alarmantes y, por consecuencia, social e institucionalmente, preocupantes. A lo largo y ancho del territorio nacional, los índices de criminalidad y violencia han experimentado incrementos sustanciales, que ponen en un serio riesgo la vigencia del Estado de Derecho y la convivencia pacífica entre los diferentes sectores sociales.¹ Sobre el problema de la inseguridad pública se han hecho diferentes estudios que, desde diferente perspectiva, tratan de dar cuenta sobre sus causas, motivaciones y consecuencias.

¹ En América Latina la tasa anual de homicidios es de 30 casos por cada cien mil habitantes, según reporta el Banco Interamericano de Desarrollo (Público, 30 de septiembre de 1998, p. 8). Estas cifras hacen aparecer a esta región como una de las más violentas del mundo, ya que la estadística latinoamericana sobre el crimen duplica las de cualquiera otra región del mundo y son seis veces mayores que la media mundial.

Sin embargo, la gran mayoría de las investigaciones tratan de explicar el origen de la inseguridad reconociendo como causa principal de este fenómeno de fin de siglo algún aspecto en específico del ámbito social, económico o cultural de la Nación.

En el presente escrito se analiza el problema de la inseguridad pública y sus efectos sobre la gobernabilidad del país, tratando de ofrecer una explicación relacional entre estas dos variables. En la presente investigación se considera a la inseguridad pública como un problema complejo y multicausal que demanda explicaciones y análisis mucho más profundos e integrales, mismos que nos pueden llevar a entender con mayor exactitud la genealogía del problema, para así poder apuntar alternativas un poco más realistas que puedan incidir en su solución.

En la primer parte del trabajo, se apuntan las diferentes teorías o marcos explicativos que tratan de dar cuenta, desde su particular punto de vista, la génesis de las conductas delictivas y sus posibles alternativas de solución. En la segunda parte, se analiza los efectos de los altos índices de criminalidad sobre la cuestión de la gobernabilidad en el país.

Finalmente, se aportan algunas sugerencias y recomendaciones para entender el problema de la seguridad pública en sus diversas manifestaciones y complejidad.

Teorías sobre inseguridad pública

Las teorías más en boga que explican el origen de las conductas delictivas son, al menos, siete, mismas que también son usadas frecuentemente para explicar otro tipo de fenómenos sociales como son las rebeliones, los movimientos sociales y la conducta coyuntural de grupos y sectores societales.²

Dentro de estos marcos teórico-causísticos, en primer lugar, se

² Véase, por ejemplo, las obras de Mancur Olson, Sam Popkin y Barbara Geddes.

encuentra la teoría estructural, la cual señala que la inseguridad pública es producto de los ajustes y re-estructuraciones que se presentan a nivel de las estructuras socio-económicas, de tal forma que al producirse una serie de complicaciones en la economía (crisis económicas) éstas a su vez generan un incremento en los índices de criminalidad. Esto es, la crisis genera desempleo y éste repercute en los niveles de inseguridad pública, ya que muchos de los que delinquen lo hacen por cuestiones de sobrevivencia obligados por las circunstancias o por la falta de una ocupación productiva.

De esta forma, de acuerdo a este marco analítico, para tratar de solucionar de raíz el problema de la inseguridad se requiere primero resolver la cuestión del empleo y del bienestar socio-económico, ofreciendo a la población oportunidades para su integración al mercado laboral. Si hay empleo y salarios decorosos (pagando bien también a los policías), los índices de delincuencia tienden a reducirse. Por el contrario, si el número de oportunidades laborales desciende, la criminalidad crece.

Sin embargo, esta explicación estructuralista que para muchos resulta lógica y adecuada no puede ser útil para explicar un sinnúmero de casos reales que se presentan a lo largo y ancho de la República mexicana en la que quienes delinquen, en su mayoría, no pertenecen al sector social más desprotegido, sino a niveles medios o altos de la sociedad. O de otra forma, quienes delinquen no sólo son los desempleados o quienes provienen de las clases sociales depauperadas, sino también los pertenecientes a las clases medias y altas de la sociedad. Además, existen innumerables evidencias que demuestran el que muchos individuos, quienes por los desajustes económicos y las crisis, son lanzados al desempleo o subempleo no delinquen, sino que buscan otros medios para asegurar su sobrevivencia (préstamos, familia, empleo informal, etcétera).

Al no poder explicar a partir de este cuerpo teórico toda la gama de casos criminalísticos que se presentan, surgen otros enfoques que a través de otra óptica tratan de dar cuenta de la causalidad de las conductas delictivas. De esta forma, por ejemplo, surge la teoría cultural, la

cual pone un mayor énfasis en los aspectos superestructurales para explicar el grave problema de la inseguridad pública.

De acuerdo a este marco explicativo, el problema de la delincuencia está asociado con la desintegración familiar, la falta de valores "tradicionales" entre las nuevas generaciones, la violencia intrafamiliar y las discontinuidades culturales intergeneracionales.

Esto es, una gran mayoría de individuos que delinquen provienen de familias desintegradas, en las que la violencia interfamiliar es común, siendo además notoria la falta de una educación apegada a los valores tradicionales como el respeto al derecho ajeno y a la integridad y propiedad de los demás.³ De cierta manera, la obra de Francis Fukuyama (*Trust*) que apunta sobre los cambios en los patrones de empleo y el ingreso masivo del sector femenino al mercado laboral, generan "desatención" a los menores y esta desatención repercute negativamente en la conducta social de las nuevas generaciones.

De esta manera, para tratar de reducir los niveles de criminalidad lo que se recomienda es incrementar el nivel de educación y cultura de un pueblo, reducir la violencia intrafamiliar y otorgar una formación valoral apegada al fomento de un mayor respeto a la familia y al Estado de Derecho. Esta formación debe estar orientada a generar en los jóvenes cierto tipo de temores por las conductas antisociales, promoviendo pautas de conducta más apegadas a la convivencia pacífica y al rescate de los valores familiares. Es decir, para reducir la inseguridad pública, la educación familiar y religiosa son pilares fundamentales de esta cruzada nacional.

Sin embargo, al hacer una revisión de los casos de conductas delictivas se observa que algunos de los sujetos que delinquen provienen también de familias tradicionales, con un alto grado instruccional y de nivel socioeconómico medio o alto, lo que descalifica, de cierta manera, a los dos anteriores enfoques para explicar todos los casos delictivos que

³De acuerdo al Banco Interamericano de Desarrollo, la violencia doméstica es un problema grave en América Latina, ya que afecta a entre 20 y 40 por ciento de las mujeres de la región (*Ibid*).

se presentan. Además, se observa que el fenómeno de la inseguridad pública y la delincuencia trasciende las fronteras y se presenta como un problema de dimensiones internacionales.

Por ello, surge otro marco explicativo que se conoce como la teoría internacionalista, la cual pone especial énfasis en los aspectos globales del fenómeno de la delincuencia, ya que, por ejemplo, se señala que el problema de la oferta de las drogas a nivel mundial incide directamente en los niveles de criminalidad y delincuencia que se presentan a nivel local y que la solución a este tipo de problemas tiene que darse allende las fronteras de los Estados nacionales. Es decir, esta perspectiva analítica sobre el problema de la delincuencia apunta que la génesis de las conductas delictivas responden a fenómenos que se dan en la esfera metanacional y que, por lo tanto, el tratar de encontrar soluciones en el ámbito local o nacional, no permite enfocar con precisión este tipo de problemáticas.

Por otro lado, existe otro tipo de marcos explicativos que, desde otra perspectiva teórica, tratan de dar cuenta del problema del incremento de los altos índices de inseguridad pública que se han experimentado últimamente en nuestro país. Dentro de estos marcos sobresalen la teoría racional, la teoría psicoanalítica, la teoría institucional y la de modernización.

La teoría institucional apunta que son las instituciones (dependencias gubernamentales, los cuerpos policíacos y la institución armada) y el Estado mismo de Derecho (leyes, normas y reglamentos) el eje fundamental sobre el que descansa la previsión y el combate a la delincuencia. De tal forma que si existen fallas (corrupción) en el sistema judicial, en las organizaciones policíacas y militares y en los mismos cuerpos de seguridad, el nivel de criminalidad se incrementa. Es decir, esta perspectiva responsabiliza de los altos índices de inseguridad al estado de deterioro y corrupción que prevalece en las instituciones encargadas de ofrecer seguridad tales como la policía, el ejército y el Poder Judicial.

De tal forma, que si como sociedad queremos reducir los índices de delincuencia y, por lo tanto, incrementar los niveles de seguridad pública requerimos primero limpiar las corporaciones policíacas, redi-

señar las instituciones que tiene que ver con la seguridad, reformar el sistema de impartición de justicia y las leyes y normas existentes en la materia. En otras palabras, necesitamos un nuevo cuerpo normativo, así como la conformación de un nuevo marco institucional que nos permita terminar con la corrupción y los altos niveles de impunidad que existen en las dependencias gubernamentales relacionadas con la seguridad pública.

Otra teoría que explica el alto índice de inseguridad pública tiene que ver con la teoría racional o *rational choice* que se usa muy comúnmente en el análisis de los fenómenos sociales. Este marco explicativo apunta que los individuos que delinque lo hacen una vez que realizan un cálculo sobre los beneficios, ventajas y desventajas que les puede traer su participación en actividades o acciones ilegales.

Al realizar este cálculo, toman en cuenta la rentabilidad económica de la acción que pretenden realizar, las posibilidades de ser sancionados y el tiempo máximo de reclusión que pueden pasar en algún centro de retención tanto en los Estados o naciones en las que realizan sus acciones. De esta forma, si el porcentaje de eficiencia de los cuerpos policíacos (número de delitos-número de aprensiones) es muy bajo, como lo es en México, las posibilidades de ser capturados son muy bajas. Además, los individuos que delinquen calculan sobre la posibilidad de ser sancionados por la ley si son capturados y calculan el tiempo máximo de reclusión que pueden pasar en caso de correr con "mala suerte". Es decir, un marco normativo e institucional laxo permite el que un mayor número de individuos decidan realizar actividades delictivas, ya que las posibilidades de castigo son menores, mientras que un marco normativo e institucional estricto y eficiente desinhibe las conductas delictivas.

Desde esta perspectiva, para reducir el índice de delincuencia se recomienda el aprobar leyes mucho más estrictas que contemplen sanciones y penas mayores para los que delinquen, aconsejando incluso la pena de muerte y la cadena perpetua para cierto tipo de infractores.

De igual forma, los que se basan en este marco de entendimiento propugnan por una reforma radical del sistema jurídico del país y el

saneamiento de los cuerpos policiacos y de las instituciones gubernamentales relacionadas con la seguridad pública buscando capacitar adecuadamente a la policía y a otros cuerpos de seguridad.

Por su parte, la teoría de la modernización apunta que la modernidad motivó la separación del individuo de su casa, su familia y sus valores para lanzarse a la aventura y la conquista de lo desconocido. De esta forma, la modernidad asociada a las crisis económicas y a la falta de espacios para los jóvenes ha obligado a muchos individuos a delinquir y a buscar salidas fáciles para tratar de construir su mundo y alcanzar sus aspiraciones.

Por último, la teoría psicoanalítica al explicar el fenómeno de la alta inseguridad pública enfatiza en aspectos relacionados con conductas enfermizas y patológicas de los sujetos que se enrolan en actividades delictivas, considerando a estos individuos como unos desadaptados sociales con problemas mentales que generan conductas violentas. De esta forma, se sugiere que para tratar de poner una solución al problema de la criminalidad se tiene que impulsar una política social que atienda el aspecto de la salud pública y mental de los grupos sociales que muestran conductas antisociales y violentas.

Ahora bien, una vez revisado, aunque de manera muy somera, las diversas teorías sobre la delincuencia, es importante ligar este gran problema nacional con el tema de la gobernabilidad en sus múltiples interrelaciones. Esta se hará en el próximo apartado.

3. Seguridad pública y gobernabilidad

El concepto de gobernabilidad o, si se quiere de ingobernabilidad, es un término controversial y, de cierta manera, ambiguo que admite diferentes acepciones. Para unos autores, la ingobernabilidad es entendida como

⁴ Véase Norberto Bobbio *et al.*, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1997, p. 904. Otro trabajo es el de Daniel Bell, "Interpretations of American Politics", en Daniel Bell (ed.), *The Radical Right*, New York, Criterion Books, 1955.

una crisis fiscal del Estado, producto de una sobrecarga de demandas a las que el Estado responde con la expansión de sus servicios y de sus intervenciones económicas, pero que generan desestabilización social y pérdida de legitimidad de las instituciones y grupos gobernantes.⁴

Para otros autores, la ingobernabilidad es entendida como crisis política asociada a la disminución o pérdida de credibilidad, legitimidad y, en última instancia, capacidad de las instituciones.⁵ De cierta manera, esta conceptualización hace referencia a la incapacidad de la élite que conserva el poder político para mantener el gobierno y control de la sociedad, manifestado a través de la pérdida del consenso de los ciudadanos o pérdida de la capacidad de coerción sobre los mismos.

Desde el punto de vista de las políticas públicas, la ingobernabilidad es conceptualizada como producto de una crisis conjunta de gestión administrativa del sistema y de apoyo político de los ciudadanos a las autoridades. Desde esta perspectiva, el término ingobernabilidad implica, de cierta manera, un descrédito y deslegitimización de la autoridad y pérdida de confianza en su liderazgo.

Para fines del presente trabajo, se adopta esta última conceptualización, ya que se considera más útil metodológicamente para hacer el análisis de la relación entre el problema de seguridad pública y la gobernabilidad del país. Es decir, el tema de la inseguridad pública es analizado como una crisis de gestión e incapacidad de los gobernantes en turno para dar soluciones efectivas para la ciudadanía.

Al conceptualizar la ingobernabilidad, como un problema del ámbito de las políticas públicas, se parte de la idea que la seguridad pública también es un problema del ámbito socio-político, aunque —como se apuntó más arriba— no se restringe a esto exclusivamente, sino que comparte fronteras y es producto de las políticas públicas, el marco legal e institucional del país.

⁵ Véase por ejemplo, el trabajo de Seymour M. Lipset, *Political Man*, New York, Garden City, 1960. Claus Offe, *Contradictions of the Welfare State*, Londres. Hutchinson, 1984.

Ahora bien, aquí lo importante es saber de qué manera el grave problema de la seguridad pública genera ingobernabilidad o más bien, qué relación existe, si la hay, entre gobernabilidad y seguridad pública. Esta segunda parte se abocará al análisis de esta cuestión.

El problema de seguridad pública está unido al tema de ingobernabilidad, al menos, en tres aspectos. En primer lugar, los altos índices de criminalidad aparecen ante la sociedad como una situación disfuncional del Estado, de una falta de cumplimiento de una de sus funciones básicas: proporcionar seguridad a todos sus habitantes.

En segundo término, el problema de seguridad pública es percibido como un problema ligado a la incapacidad, el descrédito del gobierno y la corrupción prevaleciente en las corporaciones policíacas. Así, el problema de seguridad pública incide de cierta forma en la deslegitimización 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. De hecho, en México la seguridad es una de las áreas prioritarias a la que el gobierno destina una parte importante de los recursos públicos de la Nación. Esta reorientación del gasto público exagera las contradicciones e inconformidades sociales, que finalmente contribuyen a aumentar el descrédito y la deslegitimización de los gobernantes en turno.

La violencia genera, además, una serie de trastornos sociales y perjuicios económicos en el país, reduciendo el ahorro y la inversión y disminuyendo las perspectivas de crecimiento a largo plazo. Por ejemplo, de acuerdo con el BID, tan sólo en la ciudad de México las 34 mil víctimas de la violencia doméstica registradas en 1995, significaron una pérdida de cerca de un millón de días de trabajo productivo.

En suma, la inseguridad pública y la violencia generan cierto grado de ingobernabilidad y la ingobernabilidad, a su vez, con protesta civil o sin ella, propicia condiciones adecuadas para el fomento de las actividades delictivas. Es decir, existe una relación bidireccional entre los altos índices de delincuencia y la ingobernabilidad. En este sentido, la seguridad pública actúa como variable dependiente incidiendo en la percep-

ción social sobre la gobernabilidad y a su vez esta última incide también en el grado de complejidad de los problemas de delincuencia e inseguridad que predomina en el país.

4. A manera de conclusión

El problema del incremento de los índices de inseguridad pública en México ha motivado una serie de explicaciones sobre sus causas, motivaciones y consecuencias. Estos marcos explicativos y cuerpos teóricos unicausales van desde razonamientos de carácter estructural, psicológico y cultural hasta versiones de tipo novelesco que no resisten la crítica racional, pero que tienen gran aceptación dentro del imaginario colectivo nacional.

En el presente trabajo se analizaron los enfoques más comunes usados en el estudio genealógico de las conductas delictivas, concluyendo que éste es un problema complejo que demanda estudios integrales, inter y multidisciplinarios para poder comprender la naturaleza compleja de los factores que interactúan y motivan las conductas delictivas. Es decir, *grosso modo*, no se puede comprender, y por lo tanto resolver, el problema de la inseguridad si se separa el análisis de su dimensión histórica, multicausal y de su naturaleza compleja.

El estudio concluye que la inseguridad pública es un problema que necesita ser estudiado desde una perspectiva holística, ya que los enfoques particularizados, si bien aportan importantes elementos para el análisis y entendimientos de este fenómeno, no son suficientes para poder explicar la gran variedad de sucesos y conductas criminalistas que se presentan a lo largo y ancho del territorio nacional.

En segundo término, el estudio nos indica que la violencia y la inseguridad pública generan una percepción social de disfuncionalidad del Estado, que dificulta la actividad gubernamental y genera deslegitimización de la autoridad. Esto es, los altos índices de delincuencia y de inseguridad pública están afectando la percepción social sobre el nivel

de gobernabilidad del país. Puesto en otras palabras, existe una relación positiva entre los niveles de delincuencia y la inestabilidad social.

Finalmente, se concluye que la inseguridad pública y la violencia generan cierto grado de ingobernabilidad y, a su vez, la ingobernabilidad, con protesta civil o sin ella, propicia condiciones para el fomento de las actividades delictivas.

Bibliografía

Bobbio Norberto *et al.*, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1997, p. 904.

Bell, Daniel, "Interpretations of American Politics", en Daniel Bell (ed.), *The Radical Right*, New York, Criterion Books, 1955.

Lipset, Seymour M., *Political Man*, New York, Garden City, 1960.

Offe, Claus, *Contradictions of the Welfare State*, Londres, Hutchinson, 1984.

Karen L. Remmer, "New Theoretical Perspectives on Democratization", en *Comparative Politics*, volumen 28, número 1, 1995, pp. 103-122.

Barbara Geddes, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1994.