



Gobernanza estratégica cultural para la prevención del delito en Guanajuato

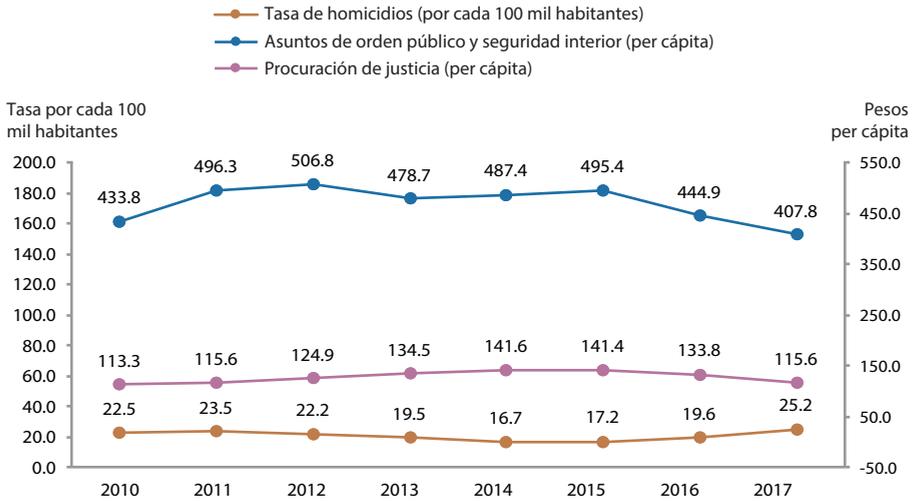
Gerardo Covarrubias Valderrama¹

En los últimos años, el problema complejo de la seguridad pública despertó un interés progresivo por parte de nuestra clase política en los tres órdenes de gobierno,² debido a que el discurso que esa problemática generaba, permitía ganar o perder elecciones; sin embargo, dicha atención se materializó fundamentalmente en el incremento del gasto en seguridad pública, con prácticamente ninguna mejora sustantiva en los indicadores delictivos:

¹ Departamento de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad Iberoamericana León. Doctor en Ciencias Sociales, y Políticas por la Universidad Iberoamericana Ciudad de México, correo electrónico: gerardo.covarrubias@iberoleon.mx, ORCID 0009-0000-3692-8087.

² El artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece que la seguridad pública es una tarea que comprende la prevención, la investigación y la persecución de los delitos, cuya responsabilidad recae en los tres ámbitos de gobierno, es decir, en la Federación, las entidades federativas y los municipios.

Gráfico 1. Gasto federal per cápita y tasa de homicidios (2010-2017)

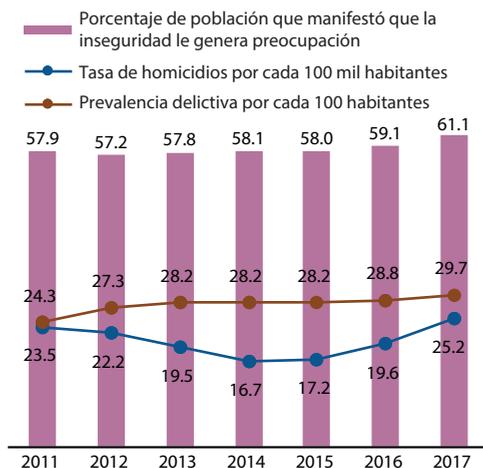


Fuente: Gasto federal per cápita y tasa de homicidios según tipo de gasto y año ejercido. Serie anual 2010-2017. (INEGI, 2018, p. 20)³

En este mismo periodo, la inseguridad se convirtió en la principal preocupación de las y los mexicanos de mano del aumento de los índices delictivos:

³ Entre 2010 y 2015, el gasto total del Gobierno federal y el gasto destinado a seguridad pública y justicia aumentaron de manera sostenida, con tasas de crecimiento medio anual de 10.5% y 5.0%, respectivamente, destacando el importante incremento que tuvo el gasto total del gobierno en 2013; momento en que recién entraba en funciones la administración pública federal 2013-2018. La comparación se realiza a partir de los valores del gasto a precios de 2013. (INEGI, 2018, p. 17)

Gráfica 2. Evolución de indicadores de seguridad pública y porcentaje de población que mostró preocupación por la inseguridad (2011-2017)

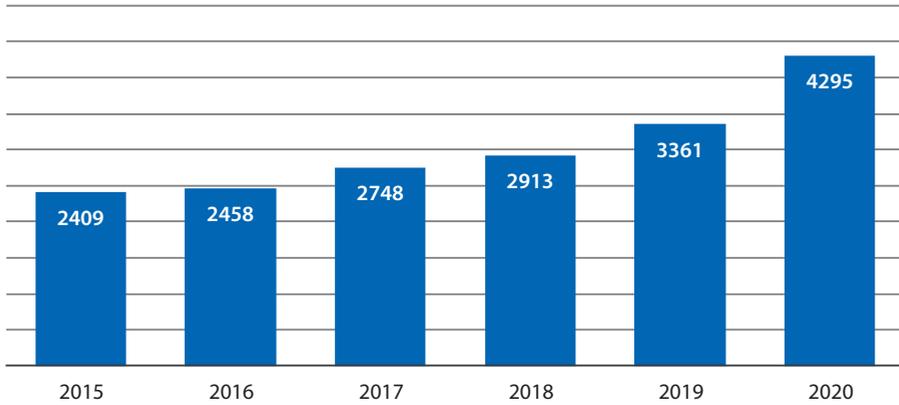


Fuente: Evolución de indicadores de seguridad pública y porcentaje de población preocupada por la inseguridad. Serie anual 2011-2017. (INEGI, 2018, p. VIII)

El aumento gradual del gasto en seguridad pública y la falta de resultados en los indicadores delictivos o incluso en su deterioro,⁴ se replicó en Guanajuato en el último lustro, según los datos disponibles:

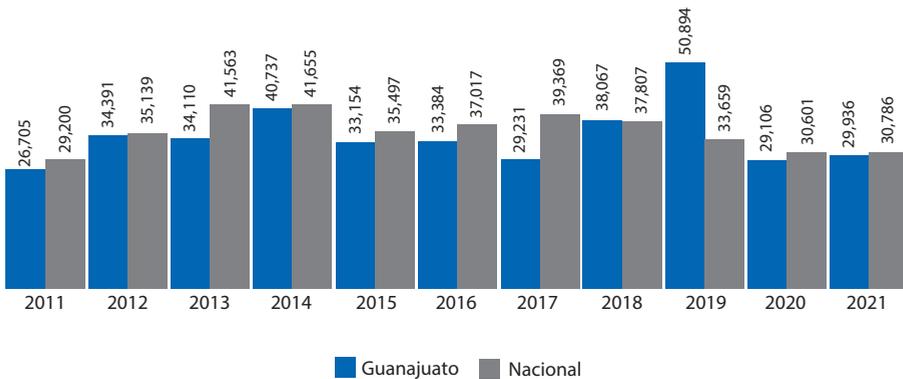
⁴ En tres años consecutivos, Guanajuato fue la entidad con mayor número de homicidios en todo el país. En 2018 alcanzó la primera posición con 3,436 homicidios, en 2019 se mantuvo con 3,875 y en 2020 alcanzó su máximo histórico en los últimos 30 años con 4,964. Celaya (812), León (780) e Irapuato (530) se colocaron en 2020 entre los cinco municipios más letales, sólo por detrás de Ciudad Juárez (Chihuahua) y Tijuana (Baja California). Fuente: Infobae (2021). Guanajuato, tres años consecutivos encabezando el ranking nacional de homicidios. <https://www.infobae.com/america/mexico/2021/12/15/guanajuato-tres-anos-consecutivos-encabezando-el-ranking-nacional-de-homicidios/>.

Gráfico 3. Gasto de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Estado de Guanajuato



Fuente: Millones de pesos. Elaboración propia con información de la Cuenta Pública del Estado de Guanajuato. <https://portaldgi.guanajuato.gob.mx/CuentaPublica/public/main>

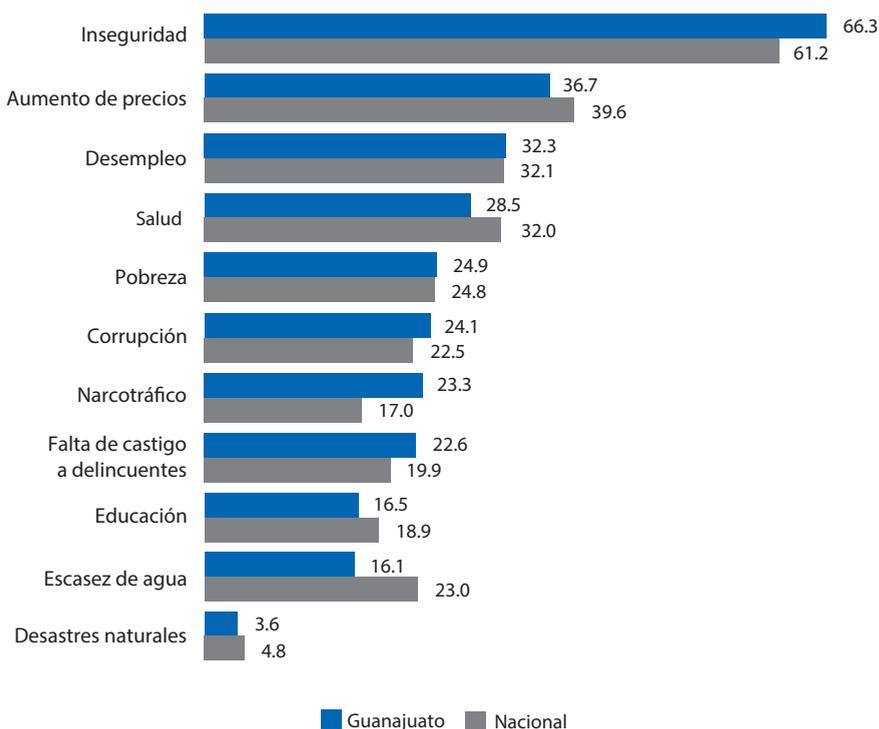
Gráfico 4. Tasa de delitos por cada 100 mil habitantes en Guanajuato



Fuente: Principales resultados de la ENVIPE. Guanajuato 2022. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2022/doc/envipe2022_gto.pdf

La inseguridad se convierte en la principal preocupación de la población de 18 años de edad y más en Guanajuato (66.3%), por arriba de la media nacional (61.2%):

Gráfico 5. Distribución porcentual sobre los temas que generan mayor preocupación



Fuente: Principales resultados de la ENVIPE. Guanajuato 2022. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2022/doc/envipe2022_gto.pdf

Una de las razones por la falta de resultados en materia de seguridad es que la respuesta política ha sido predominantemente policial. Esta orientación supone que los problemas de inseguridad se solucionan con más policías, infraestructura y equipo, y como resultado, las autoridades integran más elementos, patrullas y tecnología, asuntos que en consecuencia generan más detenidos y una disminución en el índice delictivo.⁵

⁵ En Guanajuato, mediante la asignación de un mayor presupuesto en el rubro de la seguridad pública, el Gobierno estatal ha destinado durante la presente administración, una inversión de \$10,975,000,000 pesos. Es decir, la inversión de 2019 representa un 20% más que lo ejercido en el año 2018; para este 2020, el monto de inversión es de \$4,437,982,668 pesos, que representa un incremento del 24% más en comparativa con 2019. En suma, la inversión total de los ejercicios de 2018 a 2020 es de \$10,975,503,086 pesos.

El reconocimiento de las violencias asociadas al delito como un fenómeno complejo y multifactorial, coloca el tema de la seguridad más allá de una cuestión meramente policial, lo que demanda desarrollar políticas transversales de corto, mediano y largo plazo, particularmente en materia de prevención,⁶ a través de modelos como el de gobernanza estratégica,⁷ que encuadren el fenómeno delictivo desde un enfoque multidisciplinar y no reactivo.

El Programa Estatal de Desarrollo 2040,⁸ del Gobierno de Guanajuato hace una mención explícita sobre la necesidad de consolidar su modelo de prevención social:

Objetivo 4.2.1 Abatir los actos delictivos que afectan la seguridad de las y los guanajuatenses,

y menciona entre sus estrategias:

Estrategia 4.2.1.1 Consolidación del modelo de prevención social de la violencia y la delincuencia que involucra a todas las dependencias y las entidades del Ejecutivo estatal, así como a la ciudadanía, la federación y los municipios.

Tanto diversas agencias de cooperación internacional, como expertas y expertos hemos señalado que los modelos de prevención social deben fortalecer la convivencia e interacción social, desde distintos ámbitos como el territorio, las juventudes, las comunidades; y las actividades artísticas y culturales. (Agenda 21, Peñaloza, 2012; Rendón y Santisbon, 2014; Cunjama y García, 2015; Sefcovich 2014; Barrios y Chaves, 2014; MacGregor, 2016; Covarrubias, 2011, 2012)

En cuanto a las actividades artísticas y culturales, éstas han demostrado ser una eficaz alternativa en materia de prevención del delito y otros riesgos sociales. De hecho, motivan a la gente a salir de sus casas, y de esta manera, rompen la dinámica

Fuente: Gobierno del Estado de Guanajuato. <https://boletines.guanajuato.gob.mx/2020/10/21/en-el-actual-gobierno-se-han-invertido-casi-11-mil-millones-de-pesos-en-seguridad-publica/>.

⁶ La Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia define a la prevención en su artículo 2 como el conjunto de políticas públicas, programas y acciones orientadas a reducir factores de riesgo que favorezcan la generación de violencia y delincuencia, así como a combatir las distintas causas y factores que la generan. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSVD_040521.pdf.

⁷ Según Kooiman (2010), la gobernanza estratégica es la interacción, la cooperación y/o la asociación entre los distintos sectores gubernamentales y también entre el sector público y el sector privado; del gobierno con la sociedad y con los mercados para resolver problemas sociales.

⁸ Instituto de Planeación, Estadística y Geografía del Estado de Guanajuato (IPLANEG). <https://iplaneg.guanajuato.gob.mx/ped2040/>.

de encierro de las personas reintegrándolas al espacio público de modos diversos, entre los más destacados:

1. Colaboración en la recuperación física de calles.
2. Integración a la comunidad en proyectos colectivos.
3. Rompen la dinámica de encierro de las personas y producen vida pública en los lugares comunes, es decir, aportan a la confianza interpersonal e institucional.

Las actividades artísticas y culturales proporcionan *agencia* allí donde las estructuras sociales parecen inamovibles, y para lograrlo generan un espacio de maniobra que contribuye a algunos cambios en lo cotidiano, involucrando a los ciudadanos en la construcción de una imagen renovada de sí mismos que favorece algunas transformaciones sociales. (Sommer en Vich, 2014, p. 59)

En resumen, al ser la cultura un vehículo privilegiado de comunicación y diálogo que renueva las representaciones de nuestra humanidad compartida, posibilita el mutuo reconocimiento abonando a una convivencia pacífica y de respeto a la diversidad, es decir, construye ciudadanía y democracia.

Esto podría ser una alternativa, a mediano y largo plazo, de las soluciones habituales contra la delincuencia y otros riesgos sociales; además, es menos agresiva y costosa, que la de poner un policía en cada esquina o delante de cada objeto que consideremos valioso.

Esta alternativa no es ninguna novedad en la entidad. Ya en el ámbito académico se ha señalado previamente la importancia y papel estratégico de la cultura y las artes para las comunidades (Serra *et al.* en Martínez, 2018; Fernández *et al.*, 2021), y lo más importante existen iniciativas de las organizaciones de la sociedad civil y de la propia ciudadanía que diseñan, impulsan y en algunos casos evalúan sus actividades: Auge, Conservatorio de Artes y Música en Celaya, Centro de Desarrollo Indígena Loyola, Centro de Investigación y Promoción Educativa y Cultural, entre otras.⁹

En Política Pública también se encuentran menciones explícitas, como en la actualización del Programa Estatal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2019-2024,¹⁰ que, en su planteamiento estratégico, línea 2 “Consolidación

⁹ Sitios: <https://augeac.org> , <https://www.conservatoriocelaya.edu.mx/> , <https://cipec.org.mx/>.

¹⁰ Actualización del Programa Estatal de la Violencia y la Delincuencia <https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/documento/actualizacion-del-programa-estatal-de-prevencion-social-de-la-violencia-y-delincuencia>.

de la escuela como un entorno de convivencia pacífica libre de violencias”, estrategia 2.1.2 “Promoción de actividades extracurriculares entre la población escolar” define como corresponsables a la Secretaría de Educación de Guanajuato y al Instituto Estatal de Cultura en las siguientes acciones:

2.1.2.2 Impulsar estrategias de fomento a la lectura entre los estudiantes de educación básica.

2.1.2.3 Promover el interés en las actividades artísticas y culturales entre los estudiantes de educación básica.

En su línea estratégica 3 “Fortalecimiento de las comunidades para la prevención de la violencia y la delincuencia”, estrategia 3.2.1 “Potenciar el espacio comunitario como medio de participación y organización en las zonas de intervención social”, define como responsable al Instituto Estatal de la Cultura en la siguiente acción:

3.2.1.2 Constituir espacios comunitarios a través de la cultura para favorecer la cohesión social.

En la estrategia 3.2.2 “Promoción de actividades recreativas, deportivas y la activación física en los espacios comunitarios existentes”, también se define al Instituto Estatal de la Cultura como responsable en la siguiente acción:

3.2.2.2 Impulsar el desarrollo de actividades artísticas y culturales en niñas, niños, adolescentes y jóvenes.

Sin embargo, en el sitio electrónico del Instituto Estatal de la Cultura no encontramos mención a éste u otro programa en materia de prevención social de la violencia y delincuencia.¹¹

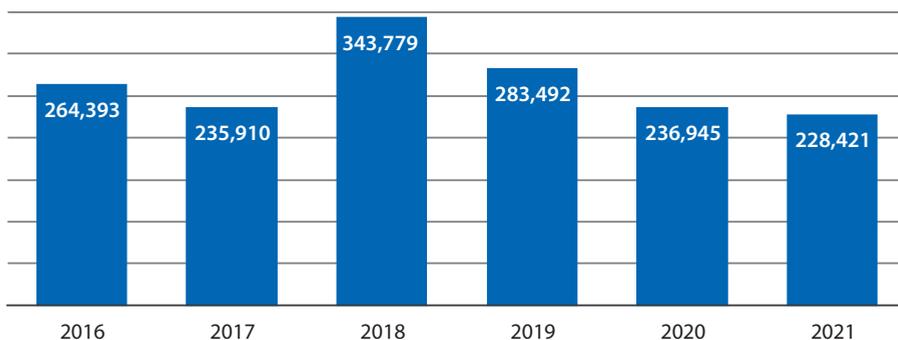
En resumen, a nivel estatal existe un reconocimiento de la importancia de la prevención, e incluso del papel que tienen la cultura y las artes en su modelo, pero al parecer no se cuenta con un seguimiento y evaluación de estas acciones.

Una de las posibles causas tiene que ver con el reconocimiento y valor de las artes y la cultura para las autoridades, ya que el gasto total del Instituto Estatal de

¹¹ En comunicación personal con funcionario del Instituto Estatal de la Cultura (agosto, 2023) confirma que en el Instituto no cuentan con ningún programa al respecto.

la Cultura para el año 2022 fue de \$331,105,966 pesos, y si los comparamos con los \$6,509,394,347 pesos destinados a Seguridad Pública, da cuenta de la distancia entre este reconocimiento y el poco presupuesto para el sector.

Gráfico 6. Gasto público del Instituto Estatal de la Cultura (2016-2021)



Fuente: Millones de pesos. Elaboración propia con información de la Cuenta Pública del Estado de Guanajuato. <https://portalldgi.guanajuato.gob.mx/CuentaPublica/public/main>.

Recomendaciones

Las actividades culturales y artísticas son áreas de oportunidad para buscar salidas a las crisis de seguridad y social, a través de la reconstrucción de los lazos sociales de manera creativa. Para Canclini (1987, p. 61), “uno de los signos de que vamos hacia la superación de la crisis podría ser, que los que hacemos cultura, en vez de tener que protegernos de los políticos, podamos contribuir a inventar otras formas, acordes con el estilo de cada pueblo, de participar y decidir en la política, de comprenderla y cambiarla”.

En este sentido tendríamos que hablar de una Política Pública Cultural de corte democratizador basada en el principio mediante el cual la cultura es una fuerza social de interés colectivo que no puede estar a merced de las disposiciones ocasionales del mercado y, por tanto, debe ser apoyada conforme a principios consensuales, además de buscar crear condiciones de acceso igualitario a la cultura para todos los individuos y grupos sin privilegiar expresiones culturales y artísticas (Teixeira, 2009, p. 246)

La cooperación gobierno-sociedad, en materia de prevención social del delito y de producción de seguridad, debe partir de reconocer al Estado como el principal garante y promotor de los derechos de sus ciudadanos, entre ellos, los derechos culturales.

El enfoque en derechos culturales debería situar la dignidad humana en el núcleo de sus programas y acciones. Para llevarse a cabo de manera efectiva (siguiendo a Ramos y Flores, 2013, p. 48) se debe contar con esquemas de gobernanza estratégica cultural.

Un proceso de gobernanza estratégica, liderado por el Estado con base en un enfoque de derechos culturales, podría ofrecer una alternativa para implementar un modelo integral de cooperación, en el que confluyan el sector cultural y estatal para su impacto en el fortalecimiento de la seguridad con los siguientes elementos básicos: 1. Una visión de gestión articulada a la seguridad ciudadana y al desarrollo; 2. Una gestión transversal articulada al desarrollo humano; 3. Liderazgo estratégico para la transversalidad y su impacto en el desarrollo; 4. Coordinación intra e inter institucional (dependencias municipales) para el desarrollo de estrategias transversales para el fomento de una seguridad ciudadana y su impacto en la prevención de riesgos; 5. Implementación transversal de políticas para el desarrollo; 6. Monitoreo de políticas transversales para la prevención; 7. Evaluación de los impactos del modelo; 8. Indicadores de gestión con desarrollo humano y su impacto en la seguridad ciudadana.

Para finalizar se sugieren las siguientes acciones en coordinación con los otros dos órdenes de gobierno y agencias de cooperación internacional:

1. Orientar la política cultural del Estado con base en la Ley de Derechos Culturales del Estado de Guanajuato del año 2018, particularmente en el apartado IX y XI del artículo 5, el artículo 7 y 8; y de la Ley General de Cultura y Derechos Culturales de la Federación, particularmente en las Disposiciones generales; y en el Título segundo: Derechos culturales y mecanismos para su ejercicio de la Ley General de Cultura.
2. Implementar el monitoreo y evaluación de las políticas de seguridad para que la prevención del delito tenga una vocación transversal a las dependencias vinculadas: Desarrollo Social y Humano, Salud, Educación y Cultura.
3. Elaborar un análisis crítico del gasto público en materia de Seguridad Pública y Cultura que detone un cambio de paradigma hacia la prevención y una gestión pública estratégica por resultados.

4. Fortalecer y dotar de recursos suficientes a las líneas estratégicas de políticas públicas para generar resultados a partir del trabajo transversal y coordinado, que contemple investigación, monitoreo y evaluación que permita adoptar buenas prácticas de gobernanza estratégica.

Referencias

- Barrios, A. y Chaves, A. (2014). Transformar la realidad social desde la cultura: Planeación de proyectos culturales para el desarrollo. México: Intersecciones 34. Conaculta.
- Covarrubias, G. (2011). Desarrollo Cultural Comunitario. Opciones para la cohesión social. Una aproximación. México: Intersecciones 24. Conaculta.
- _____. (2012) Violencia y cultura en México. México: Intersecciones 28. Conaculta.
- Congreso de la Unión. (2017). Ley General de Cultura y Derechos Culturales. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcdc.htm>.
- Cunjama, D. y García, A. (2015). Prevención social de las violencias y el delito. México: INACIPE.
- García Canclini, N. (coord). (1987). Políticas culturales y crisis de desarrollo. Un balance latinoamericano. México: Grijalbo.
- Gobierno del Estado de Guanajuato. (2018). Ley de Derechos Culturales para el Estado de Guanajuato. <https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/documento/ley-de-derechos-culturales-para-el-estado-de-guanajuato#:~:text=Las%20disposiciones%20de%20esta%20Ley,en%20el%20estado%20de%20Guanajuato>.
- INEGI. (2018). El gasto público frente a los resultados en seguridad pública y justicia. https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825107260.pdf.
- Kooiman, J. (2010). "Governance and governability". En Osborne, Stephen P. (ed.), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Estados Unidos: Routledge, 72-86.
- Ley General para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia. https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPSVD_040521.pdf.
- Lorusso, F. *et al.* (2019). 15 Propuestas para León. Elecciones 2021. México: Universidad Iberoamericana León.

- MacGregor, J. A. (2016). *Proyectos culturales: sus configuraciones y desafíos para el cambio social*. México: Intersecciones. Secretaría de Cultura.
- Martínez, D. *et al.* (2018). *15 propuestas para León. Elecciones 2018*. México: Universidad Iberoamericana León.
- Peñaloza, P. (2012). *México a la deriva: Y después del modelo policiaco ¿Qué?* México: UNAM.
- Programa Estatal de Desarrollo 2040. (2018). Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato. <https://iplaneg.guanajuato.gob.mx/ped2040/>.
- Ramos, J. M. y Villalobos, A. (2013). *Gobernanza y prevención transversal en la frontera norte*. México: CAPD, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, CASEDE.
- Rendón, E. y Santibón, J. L. (2014). *Prevención social de la violencia y la delincuencia*. México: Segob e INACIPE.
- Sefchovich, S. (2015). *¡Atrévete! Propuesta hereje contra la violencia en México*. México: Aguilar.
- Teixeira, C. (2009). *Diccionario crítico de Política Cultural*. Barcelona: Gedisa.
- Vich, V. (2014). *Desculturizar la cultura. La gestión cultural como forma de acción política*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.