



Monterrey, N.L., Noviembre de 2020

Dra. Anayely Mandujano Montoya

Dra. Xóchitl A. Arango Morales

Presentes:

El Instituto de Investigaciones Jurídicas y Docencia de la Administración Pública del Estado de Nuevo León, por medio de la presente, hacemos constar que el capítulo ***“La Ética como elemento imperante de la seguridad pública y como consecuencia de la gobernabilidad”***, elaborado por ustedes, fue aceptado e incluido en la obra **“GOBERNANZA Y GESTIÓN PÚBLICA. Enfoques Transdisciplinarios desde la Ética, el Poder y el Derecho”**, coordinada por los Doctores Rogelio López Sánchez y Xóchitl A. Arango Morales, el sello editorial estará a cargo del Fondo Editorial de Nuevo León, fue dictaminada doble ciego y aceptada para su publicación. La obra se terminará de imprimir en el presente mes de noviembre de 2020 con ISBN 978-607-8485-57-4.

Se extiende la presente para los fines que a ustedes convengan.

Atentamente,

Pedro Quezada Bautista
Director General





GOBERNANZA Y GESTIÓN PÚBLICA:

ENFOQUES TRANSDISCIPLINARIOS DESDE
LA ÉTICA, EL PODER Y EL DERECHO

ROGELIO LÓPEZ SÁNCHEZ Y XÓCHITL A. ARANGO MORALES
COORDINADORES

COORDINADORES:

ROGELIO LÓPEZ SÁNCHEZ

XÓCHITL A. ARANGO MORALES

AUTORES:

GUSTAVO AGUILERA IZAGUIRRE

DEVANY COVARRUBIAS ALEMÁN

DANIEL JAVIER DE LA GARZA

MONTEMAYOR

CARLOS GÓMEZ DÍAZ DE LEÓN

CHRISTIAN NORBERTO HERNÁNDEZ

AGUIRRE

ABRAHAM ALFREDO HERNÁNDEZ PAZ

PAULO CÉSAR LUGO RINCÓN

ANAYELY MANDUJANO MONTOYA

JESSICA MENDIVIL TORRES

VICTORIA MONTEMAYOR ESPINOSA

MIGUEL DE J. NERIA GOVEA

CAROLINA RAMÍREZ DE LEÓN

LAUREANO RAFAEL REDONDO DURÁN

DIEGO CRISTÓBAL RODRÍGUEZ

RODRÍGUEZ

RAFAEL SANTACRUZ LIMA

ALMA NATALY VALDEZ ESTRELLA

DR © 2020 Los autores

DR © 2020 Instituto de Investigaciones Jurídicas y Docencia de
la Administración Pública del Estado de Nuevo León

DR © 2020 Fondo Editorial de Nuevo León

Foto portada: © Juan Manuel Villaseñor

Impreso en México

ISBN 978-607-8485-57-4



Zuazua 105 Sur, Centro, C.P. 64000,
Monterrey, N.L., México
T. (81) 8344-2970 y 71
www.fondoeditorialnl.gob.mx



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
JURÍDICAS Y DOCENCIA
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN

Torre Administrativa, piso 7
Washington 2000 Oriente
Colonia Obrera, C.P. 64010
Monterrey, Nuevo León

GOBERNANZA Y GESTIÓN PÚBLICA:

ENFOQUES TRANSDISCIPLINARIOS DESDE
LA ÉTICA, EL PODER Y EL DERECHO

ROGELIO LÓPEZ SÁNCHEZ
XÓCHITL A. ARANGO MORALES
COORDINADORES

ÍNDICE

Presentación	7
Prólogo	9
Introducción	11
1. Ética y buen gobierno	16
<i>Gustavo Aguilera Izaquirre</i>	
2. La participación como derecho social: sus implicaciones en la gobernanza	33
<i>Carlos Gómez Díaz de León</i>	
3. Desafección política y las instituciones en los procesos electorales	57
<i>Victoria Montemayor Espinosa, Xóchitl A. Arango Morales y Diego Cristóbal Rodríguez Rodríguez</i>	
4. La ética como elemento imperante de la seguridad pública y como consecuencia de la gobernabilidad	72
<i>Anayely Mandujano Montová, Xóchitl A. Arango Morales y Carlos Gómez Díaz de León</i>	
5. Estudio comparativo de la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) en los estados de la República Mexicana	96
<i>Xóchitl A. Arango Morales, Alma Nataly Valdez Estrella y Rogelio López Sánchez</i>	
6. Combate a la corrupción, fiscalización y rendición de cuentas en México	116
<i>Abraham Alfredo Hernández Paz, Daniel Javier de la Garza Montemayor y Paulo César Lugo Rincón</i>	

7. Hacia un modelo de justicia abierta en materia administrativa para un eficaz combate a la corrupción <i>Rogelio López Sánchez</i>	141
8. Arreglos institucionales para el ejercicio de los derechos políticos en México: una visión de derecho internacional <i>Rogelio López Sánchez, Laureano Rafael Redondo Durán y Devany Covarrubias Alemán</i>	162
9. Cultura de la legalidad y justicia penal en México <i>Rafael Santacruz Lima</i>	187
10. El Estado incompleto: la exclusión de las mujeres en la creación de Estado consecuencia del no reconocimiento pleno de sus derechos político-electorales <i>Rogelio López Sánchez y Carolina Ramírez de León</i>	202
11. Perspectivas sobre la función de la jurisdicción constitucional desde el modelo constitucional contemporáneo y su impacto al derecho a una tutela judicial efectiva en México <i>Miguel de Jesús Neria Govea y Christian Norberto Hernández Aguirre</i>	221
12. Los derechos económicos, sociales y culturales en tiempos de crisis económica. Obligaciones y responsabilidades del Estado mexicano <i>Carolina Ramírez de León y Rogelio López Sánchez</i>	238
Currículos de coordinadores y autores	262

4. La ética como elemento imperante de la seguridad pública y como consecuencia de la gobernabilidad

Anayely Mandujano Montoya

Xóchitl A. Arango Morales

Carlos Gómez Díaz de León

Sumario: 4.1. *Introducción*, 4.2. *Estado de la situación de las instituciones públicas en México*, 4.3. *La ética como elemento imperante para la seguridad*, 4.4. *La relación bilateral de la gobernabilidad y la seguridad pública*, 4.5. *La gobernabilidad a través de la gobernanza*, 4.6. *Elementos necesarios para la gobernabilidad institucional*, 4.7. *Conclusiones*, 4.8. *Bibliografía*.

Resumen: La gobernabilidad emana de la conjugación de eficacia y legitimidad para implementar políticas y obtener los resultados esperados, que tienen su base en el comportamiento ético de quienes son responsables de llevar a cabo la seguridad pública del país; por ello, en el presente capítulo se abordará la importancia que representa la ética en los actores que participan en las acciones para llevar a cabo la seguridad pública y cómo esta incide de manera determinante en la gobernabilidad.
Palabras clave: ética, seguridad pública, gobernabilidad.

4.1 INTRODUCCIÓN

En una administración pública contemporánea, entendida desde las necesidades ciudadanas como el eje rector de las estrategias y políticas implementadas, en la que la ciudadanía marca las pautas del quehacer

gubernamental participando activamente en la solución de los problemas, la seguridad pública es y ha sido un aspecto prioritario en la agenda política y social en México.

La seguridad pública es la estructura básica de la gobernabilidad, ya que para poder llegar a ella es preciso contar con estabilidad, control, confianza en la autoridad y Estado de Derecho, entre otras condiciones que permiten generar un estándar de seguridad mínimo.

Por ello es necesario entender la seguridad pública como una cualidad de los espacios públicos y privados, que se caracteriza por la inexistencia de amenazas que socaven o supriman los bienes y derechos de las personas y en la que existen condiciones propicias para la convivencia pacífica y el desarrollo individual y colectivo de la sociedad (García, 2002). Asimismo, agrupa todas aquellas acciones o estrategias destinadas a garantizar la paz pública a través de la prevención y la represión de los delitos y que a su vez bajen la criminalidad.

Al respecto, el teórico del Estado absolutista, Thomas Hobbes, en su obra *Leviatán* (1980) expresa que el fin último del Estado es el cuidado de su propia conservación y, por añadidura, el logro de una vida más armónica, es decir, el objetivo del Estado es particularmente la seguridad.

Por su parte, la criminalidad es un fenómeno multifactorial en evolución, al que las instituciones de seguridad pública deben atender de forma integral a fin de mantener la estabilidad, la paz y la tranquilidad en la sociedad, lo que repercute directamente en la gobernabilidad de los Estados.

La idea de educar, pero fundamentalmente la de formar a servidores y funcionarios que participan en los ámbitos de la seguridad pública con principios y valores, tiene como premisa transformar el entorno, anteponiendo un comportamiento que represente la investidura de representante de la ley.

La ética en la seguridad pública no puede ser ignorada por las autoridades, ya que tarde o temprano se convierte en víctima de las situaciones no atendidas. Por lo anterior, la ética se abordará en el presente capítulo como el elemento fundamental para lograr la efectividad no solo de los ciudadanos, también de quienes son responsables de resguardar el orden social y que, como consecuencia, se logre la gobernabilidad.

4.2 ESTADO DE LA SITUACIÓN DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS EN MÉXICO

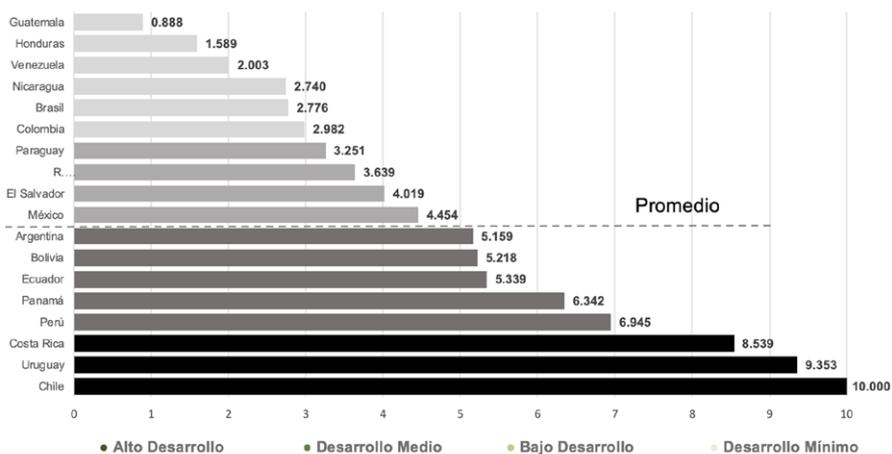
En ocasiones, la democracia aceptada por la sociedad, a pesar de su heterogeneidad estructural e incoherencia, es alejada de la legitimidad, y a su vez, genera sucesivos problemas internos en los sistemas políticos, por lo que se debe responder a la capacidad de gobernabilidad de los gobernantes. Según Antonio Camou la gobernabilidad debe ser entendida como un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz (2001). Lamentablemente, uno de los grandes problemas que interfiere en el desarrollo del país es la corrupción. Pichardo Pagaza establece que los individuos corruptos anteponen sus intereses personales a los intereses de la comunidad o de la colectividad (2004), produciendo desorden y descomposición sistémica del gobierno.

Los resultados del Índice Global de Impunidad México 2018 señalan que 93 de cada 100 delitos que se cometen en el país ni siquiera se denuncian. Además, señala que México alcanza 69.84 puntos, y se posiciona como el cuarto país a nivel mundial con mayor impunidad y el peor en el continente; dado lo anterior, la impunidad como una de las variables detonantes de la corrupción debe ser tema prioritario de los objetivos de los gobiernos.

Pero no solo en el terreno de la administración pública se deben crear condiciones de mejora, también de manera determinante en la democracia de un país, buscando que un Estado sea eficiente y eficaz, generando legitimidad a través de sus resultados como “buen gobierno”.

Como se aprecia en la siguiente gráfica que mide el desarrollo democrático de América Latina, México está por debajo del promedio regional de los países del entorno, en donde una de las variables analizadas es la corrupción, entre otras como marginación, pobreza, desigualdad, narcotráfico y violencia, las cuales se identifican como causas y consecuencias que giran en un mismo círculo.

GRÁFICA 1. Índice de Desarrollo Democrático de América Latina, (2016)



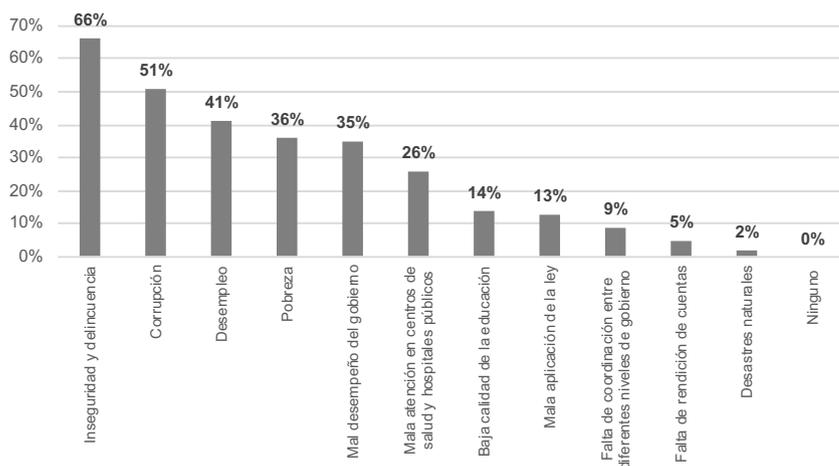
Fuente: <http://idd-lat.org/2016/downloads/idd-lat-2016.pdf>

La confianza en las instituciones también es un elemento fundamental, por lo que, de acuerdo con el Índice de Percepción de la Corrupción 2017, la calificación de México bajó un punto, pasando de 30 a 29, en una escala que va de 0 a 100, donde 0 es el país peor

evaluado en corrupción y 100 es el mejor evaluado en la materia. A nivel regional, México se encuentra entre las peores posiciones de América Latina y el Caribe. Es, además, junto con Rusia, el país peor evaluado del G20 y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE).

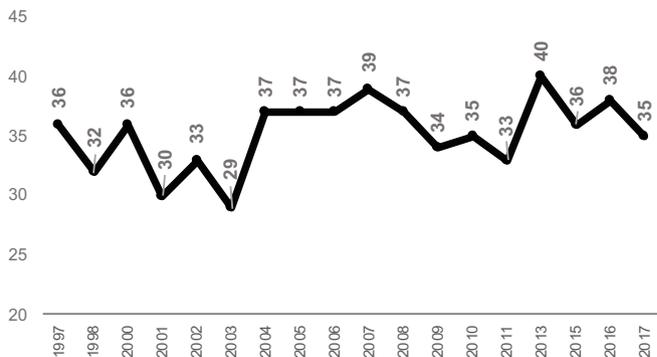
Otro ejemplo es la encuesta del INEGI, en donde la ciudadanía de manera constante percibe la corrupción y la inseguridad como dos variables por encima del 50 por ciento, siendo estos dos de los problemas más significativos de acuerdo con los encuestados.

GRÁFICA 2. Percepción de los problemas más importantes a nivel nacional



Paralelamente, en otro indicador que nos muestra la Corporación Latinoamericana de 2017, se puede apreciar el lugar que ocupa México en relación con la confianza en la policía, ubicándose en la última posición de los 18 países de Latinoamérica evaluados.

GRÁFICA 3: Confianza en la policía

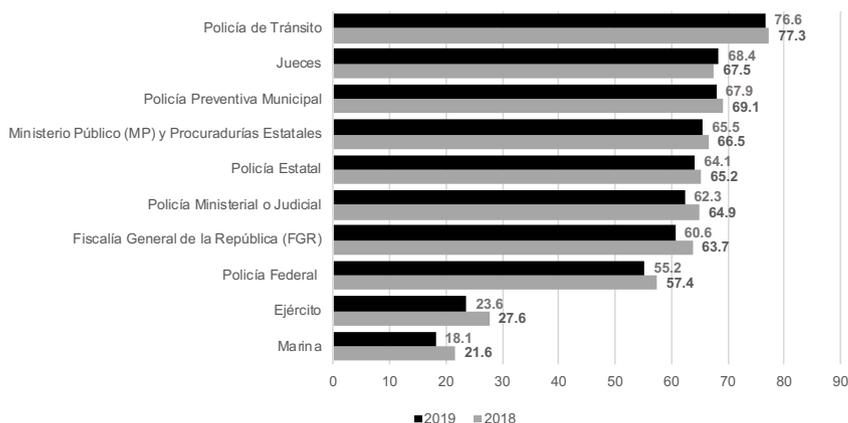


Fuente: <http://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00006433-InfLatinobarometro2017.pdf>

De igual manera, en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública del INEGI de 2019, vemos que dentro de un rango de 10 autoridades las ocho que se encuentran por encima del 50 por ciento en la percepción de corrupción son: policía de tránsito, jueces, policía preventiva municipal, ministerios públicos, policía estatal, ministerial o judicial, Fiscalía General de la República y la policía federal. El Ejército y la Marina cuentan con índices por debajo de 24 por ciento.

La percepción negativa en la opinión pública es recurrente; se percibe que las autoridades encargadas de mantener el orden social se mueven en la ilegalidad y la impunidad y esto demerita la figura de respeto que debe prevalecer en las autoridades de procuración de justicia, y que tiene como fin último generar las condiciones para ser garantes de la ley y proteger los intereses de la comunidad a la que pertenecen.

GRÁFICA 4: Percepción de la corrupción de autoridades del sistema de procuración y administración de justicia



Fuente: Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), INEGI 2019.

En México la seguridad pública flaquea en muchos aspectos y por ello está estigmatizada, lo que a todas luces es un problema complejo que cuestiona el grado de gobernabilidad de la autoridad e incluso acentúa la percepción de que el sistema de gobierno ha fallado a la sociedad, lo que nos lleva a valorar la ética de los servidores como elemento fundamental para la implementación de las acciones para resguardar la seguridad pública en nuestro país.

4.3 LA ÉTICA COMO ELEMENTO IMPERANTE PARA LA SEGURIDAD

Las prácticas de omisión y corrupción en el terreno de la seguridad pública no solo se atribuyen a la falta de institucionalidad, también a los altos índices de impunidad que se dan en todos los ámbitos, tal como establece el Índice Global de Impunidad 2017 emitido por la Universidad de las Américas (UDLA).

Erradicar estas prácticas arraigadas culturalmente no es tarea fácil, por lo que se debe educar en principios y valores éticos para formar ciudadanos que se insertarán al servicio público y serán capaces de transformar su entorno. La educación debe enfocarse como una política de Estado y parte de un proceso de concientización transversal.

La ética de quien se desempeña en el sector público debe basarse en los principios de respeto a la investidura que representa servir en lo público y lo fundamenta hacia el respeto a la Constitución y las leyes, la probidad en el actuar con rectitud, la honestidad y la honradez.

Por lo anterior, la ética policial es un aspecto que se quiere destacar; autores como Connock y Johns refieren que cuando se habla de ética se alude a la toma de decisiones de los que está bien en contraposición a lo que está mal, además define cómo aplicar las reglas que dicta la forma de comportamiento de las personas (1995). Por otro lado, Gurría señala que tiene que ver con el proceder de los hombres en relación a su conciencia y responsabilidad (1996), es decir, la ética debe estar apoyada en políticas, códigos y reglas de entendimiento general y las personas puedan ser capaces de tomar la mejor decisión respecto a sus acciones y apegarse a ellas.

El psicólogo L. Kohlberg desarrolló el razonamiento moral para la sensibilización y estudia en estadios o etapas del desarrollo cognitivo el área del desarrollo moral, ya que analiza la complejidad de la cotidianidad sobre los aspectos morales. Kohlberg los identifica de la siguiente manera (Barra, 1987, p. 9):

1°. El nivel preconvencional, estableciendo la moralidad heterónoma y el individualismo.

2°. El nivel convencional, que comprende las expectativas personales y el sistema social y conciencia del individuo.

3°. El posconvencional o de principios, que actúa de acuerdo a principios éticos que se han construido y asumido libremente por cada persona, sin considerar normas o reglas externas a fin de llegar a los principios éticos universales donde existe el grado de óptima moralidad autónoma y en el que se vive de acuerdo con principios éticos escogidos libremente y se asume la responsabilidad de las propias decisiones y de la propia vida.

Es en esta última etapa en la que se requiere un desarrollo moral de los ciudadanos, que primero se constituya en el terreno de lo personal para posteriormente construirlo en el de la colectividad y es ahí en donde la ética pública interactúa convergiendo y solo así en beneficio de la sociedad.

Sin lugar a duda, como bien plantea Óscar Diego (2009), el fin de la ética es lograr que el servidor de seguridad pública sea consciente de cada uno de sus actos, y que obtenga el dominio de sí mismo con el firme propósito de buscar el bien común de la comunidad a la cual se debe. La ética pública no es otra cosa que la ética aplicada, llevada al terreno donde converge todo lo público. Particularmente en seguridad pública, hablar de ética es hablar de la responsabilidad de las actuaciones del poder público, quien se encarga de salvaguardar la integridad y el orden de la ciudadanía.

Socializar las normas es una acción que permite a los servidores del sector de la seguridad pública conocer los riesgos que implica un acto por omisión o fuera de la ley, sin embargo, bajo la situación en la que se encuentra México se debe implementar una política pública de Estado que fortalezca las virtudes de los niños y jóvenes mediante el despliegue de estrategias educativas.

4.4 LA RELACIÓN BILATERAL DE LA GOBERNABILIDAD Y LA SEGURIDAD PÚBLICA

En los años setenta se vio más remarcada que nunca la ineficiencia del gobierno referida a su facultad para efectuar la gobernabilidad. Según el diccionario de política de Bobbio y Matteucci, esta se define como “la relación de gobierno, es decir, la relación de gobernantes y gobernados” (1998). Tan simple es la definición de estos dos autores que nos lleva a otro nuevo concepto: la gobernabilidad democrática.

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la gobernabilidad comprende los mecanismos, procesos e instituciones que determinan cómo se ejerce el poder, se toman las decisiones sobre temas de inquietud pública y cómo los ciudadanos articulan sus intereses, ejercitan sus derechos, cumplen sus obligaciones y median sus diferencias (2016).

La gobernabilidad democrática contiene factores como la globalización de la economía, con un fuerte impacto sobre la soberanía del Estado-nación, al momento del diseño y aplicación de sus políticas; por el otro lado, aparece la libre expresión ciudadana como un actor principal en las relaciones públicas, sociales y comerciales.

Para poder entender la relación bilateral entre la gobernabilidad y la seguridad pública es preciso entender en primera instancia el concepto de gobernabilidad. Briones (1994) señala que la gobernabilidad es una condición social en la que la relación entre el Estado y la sociedad civil permite al gobierno cumplir efectiva y legítimamente sus políticas. En el caso de la seguridad pública esto se vuelve más demandante ya que los resultados se verán reflejados en una exigencia social de atención inmediata y prioritaria. Por su parte, Baena (2014) menciona que la pérdida de capacidad de los Estados tiene una enorme influencia en el proceso de gobernabilidad interna, refiriéndonos en este caso a las instituciones de seguridad pública.

Entenderemos entonces la gobernabilidad como la distancia entre las demandas sociales y la habilidad de las instituciones públicas para satisfacerlas, así como la capacidad de hacer frente a los desafíos que confronta, sean estos retos u oportunidades, por lo que la tendencia de la gobernabilidad se basa en la estabilidad institucional, la resolución de demandas y conflictos y la satisfacción de intereses, lo que lleva al reconocimiento universal de una autoridad pública, es decir, el proceso que crea y resuelve problemas.

Por otro lado, la gobernabilidad lleva, inherente y apegada a ella, los elementos de eficacia, legitimidad y por ende el respaldo social, pues la autoridad actúa eficazmente dentro del espacio de un gobierno y puede simultáneamente mantener la legitimidad y promover el desarrollo (Alcántara, 1994), fortaleciendo la reputación positiva de las instituciones.

Es entonces que la gobernabilidad está asociada con la capacidad de sus instituciones para ejercer la autoridad e impulsar un desarrollo; por lo que es importante garantizar la prevalencia de las condiciones óptimas para lograr este objetivo, pues si se mejoran los niveles de gobernabilidad en todos sus componentes, es probable que también mejoren sus niveles de desarrollo, más gobernabilidad no solo alineará mejor las necesidades con capacidades conferidas institucionalmente, sino también necesidades y políticas (Prats, 2003).

De tal forma que para la gobernabilidad, la seguridad pública se vuelve indispensable para reducir al mínimo la inestabilidad a través de políticas diseñadas para este fin, lo que nos llevará en primera instancia a la legitimidad de las instituciones y a la eficacia de las mismas para encontrar soluciones a problemas, es decir la idoneidad de las políticas diseñadas por el Gobierno para reducir al mínimo el conflicto y mantener la paz.

Por lo anterior, la seguridad pública se ocupa de mantener las condiciones sociales necesarias para que esa racionalidad del poder pueda desempeñarse con los elementos de eficacia y legitimidad, además del

respaldo ciudadano. Sin embargo, la autoridad no se hace legítima únicamente por el cumplimiento de normas formales, sino por la manera en cómo se utilizan e implementan, pues para que sean legítimos los gobiernos tienen que ser eficaces y con voluntad política para enfrentar o resolver plenamente los problemas que se presenten, es decir, solo el buen gobierno los puede volver legítimos y solo la seguridad pública permite mantener esa estabilidad.

De tal forma que la gobernabilidad en la seguridad pública hace alusión al cumplimiento de sus objetivos de manera eficaz, de forma legítima y que las políticas que ahí se desarrollen permitan obtener los resultados esperados para salvaguardar el equilibrio.

Al respecto, Hirst afirma que para que la gobernabilidad sea exitosa es necesario el arreglo de un marco institucional, ya que de otra manera “vacíos en gobernabilidad y falta de coordinación entre los niveles de gobernabilidad afectará seriamente la eficiencia de los organismos gubernamentales (Hirst, 2000, p. 24). Por lo que la permanencia de un Estado de Derecho, donde el cumplimiento de normas sea real y por ende exista confianza hacia las normas y la autoridad es un elemento que debe prevalecer en materia de seguridad pública y consecuentemente en la gobernabilidad de los Estados.

Por otra parte, cuando hablamos de ingobernabilidad entendemos que esta se da por un vacío de Estado, lo cual ha creado un Estado fragmentado, difícil de organizar y controlar (Rhodes, 1997) y que en este caso apunta a la inestabilidad derivada de la inseguridad. Cuando hay una crisis de gobernabilidad hay una incapacidad de las instituciones para poder asumir y hacer frente al conflicto, la ausencia de gobernabilidad se deriva entonces de la falta de capacidad de las instituciones de resolver la interacción de los actores en conflicto (Prats, 2000), se presenta inestabilidad, desorden o hay ruptura normativa que deriva en una pérdida de confianza y por ende en la pérdida de legitimidad de la institución.

Huntington (1991) explica la ingobernabilidad como el producto de una sobrecarga de demandas a las que el Estado responde con la expansión de sus servicios y de su intervención, provocando inevitablemente una crisis, deslegitimizando la autoridad y perdiendo la confianza en el liderazgo de la institución; dichas demandas no pueden ser solventadas sin el elemento de seguridad que garantice que estas se puedan cumplir.

En la otra cara de la bilateralidad de la relación gobernabilidad-seguridad pública, la primera también se puede medir al interior de las instituciones. El mismo Alcántara (1994) nos menciona cuatro puntos que caracterizan la ingobernabilidad y que a su vez, hemos interpretado en el contexto de la seguridad pública como son:

1. La indisciplina, manifestada en los esfuerzos que se realizan con métodos violentos, ilegales o anómalos dentro de las instituciones.
2. La inestabilidad, en cuanto a la autoridad para conservar sus posiciones de dominación.
3. La ineficacia, entendida como la disminución de la capacidad de la autoridad para alcanzar los objetivos deseados.
4. La ilegalidad, es decir, los esfuerzos realizados por los poseedores de un poder de alto nivel para evadir restricciones legales y constitucionales en búsqueda de ventajas e incluso de su propia supervivencia.

De tal forma que existe una relación bilateral, que circula en ambos sentidos en cuanto a la gobernabilidad y la seguridad pública. Por una parte, para que exista gobernabilidad en un Estado es forzosa la seguridad pública como elemento para mantener la estabilidad, y por el otro podemos evaluar la gobernabilidad de las instituciones de seguridad pública a fin de ver la forma en la que estas se desarrollan y cumplen sus objetivos.

4.5 LA GOBERNABILIDAD A TRAVÉS DE LA GOBERNANZA

Por mucho tiempo gobernabilidad se utilizó como sinónimo de gobernanza. La utilización más explícita del concepto ha sido la realizada por el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) quienes han utilizado el término de gobernabilidad para referirse al proceso y las reglas mediante las cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados, evaluando la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de manera eficiente a fin de formular, implementar y reforzar políticas, además de medir el respeto de los ciudadanos y del Estado hacia las instituciones (Kaufmann, Kraay y Labatón, 2000).

Parece oportuno señalar que el medio para lograr la gobernabilidad plena en los Estados o en las instituciones de seguridad pública es la gobernanza, entendiendo por ella los procesos que permitan el involucramiento de todos los actores de la sociedad con un sentido de corresponsabilidad para lograr los objetivos establecidos, pues como señala Aguilar (2013), el gobierno es un agente de dirección necesario pero insuficiente y el desarrollo ya no es posible solo mediante la acción del gobierno.

De tal forma que la gobernanza prepara a las instituciones para que creen vías y oportunidades para la participación y ayuda a establecer y mantener la confianza entre el Estado y los ciudadanos (IBM, 2016). En esta arista de la administración pública como lo es la seguridad pública, la confianza es fundamental para lograr los objetivos en que las instituciones garanticen la integridad y seguridad de las personas.

La gobernanza se constituye por todos aquellos procesos de interacción para llegar a una gobernabilidad, es decir, a las condiciones necesarias y suficientes para que las instituciones puedan transformar de manera efectiva las demandas o necesidades en políticas o

regulaciones, tomar decisiones para aminorar las crisis que se presenten a través del establecimiento de obligaciones y sanciones, así como las normas de comportamiento de acuerdo a la doctrina a la que son sujetos los elementos de seguridad pública.

Otros elementos de la gobernanza son la vinculación y la corresponsabilidad entre los actores y las instituciones del sistema, para lo cual, se necesita una buena gestión de recursos y canalización de iniciativas públicas y privadas que permitirá garantizar el desarrollo, aludiendo en este caso a la seguridad pública. Sin embargo, la gobernanza lleva implícita la necesidad de conocer las condiciones actuales de las instituciones y, además, las de los involucrados, de tal forma que se subsanen y conformen instituciones en las que, derivado del nivel de respuesta, se legitime la autoridad y sean ejemplo de consolidación y eficacia.

Al hablar de gobernanza en las instituciones de seguridad pública necesitamos referirnos a una gobernanza anticipatoria, la cual requiere planear una estrategia y llegar hasta la acción colectiva enfrentándose a las problemáticas de la realidad actual, ya que en el caso de la seguridad pública, las estrategias deben evolucionar permanentemente para dar respuesta a las demandas que se presentan, enfrentando la realidad social de seguridad o inseguridad, como señala Baena (2014), con una visión integral y no solo institucional, ya que la gobernanza identifica la capacidad de una autoridad para diseñar e implementar decisiones.

La importancia de que exista gobernanza radica en que esta permite llegar a la gobernabilidad, pues cuando hay una ausencia de gobernabilidad al interior de las instituciones se refuerza una reputación social negativa de las mismas, lo que en el caso de la seguridad pública representa y evidencia un problema que se traduce en inestabilidad y descontrol, por lo que al construir mecanismos que deriven en la gobernanza y el cumplimiento de los objetivos, se dará un vuelco a

esa reputación social en un sentido positivo, logrando solo con ello, la legitimidad de las instituciones.

Por lo anterior parece preciso poner a Fuerza Civil como ejemplo de gobernanza en el estado de Nuevo León. En una época en la que la violencia se incrementó en la entidad, las instituciones policiales habían perdido su legitimidad y provocaban temor e incertidumbre en la ciudadanía, surgió la necesidad de refundar una policía capaz de generar certeza y credibilidad y, a través del involucramiento de diferentes actores de la sociedad, como iniciativa privada, asociaciones civiles, academia, políticos y autoridades, nació Fuerza Civil, con un modelo tendiente a la carrera policial a través de la profesionalización y evaluación, con el objetivo de replantear y dignificar al policía en Nuevo León y cambiar la reputación negativa que hasta ese momento tenía la seguridad pública, lo cual evidenciaba una crisis de gobernabilidad en las instituciones.

Lo anterior, ejemplifica como el involucramiento de distintos actores para la solución de un problema da mejores resultados, la tendencia en la Administración Pública es la participación y mantener un sentido de corresponsabilidad que impere tanto en los ciudadanos como en las autoridades a fin de establecer mecanismos de gobernanza eficaces para lograr consolidar una gobernabilidad plena no solo en las instituciones sino también en los Estados.

4.6 ELEMENTOS NECESARIOS PARA LA GOBERNABILIDAD INSTITUCIONAL

Existen una serie de condiciones que contribuyen a mejorar la gobernabilidad en las instituciones: respeto y ejercicio de los derechos humanos, rendición de cuentas, estabilidad, control, cumplimiento de normas, confianza en la autoridad, calidad regulatoria y control de la corrupción.

Respeto y ejercicio de los derechos humanos para los elementos policiales y sus familias

Consolidar sociedades en las que respetemos los derechos humanos de los elementos de las instituciones de seguridad pública permitirá trasladar ese sentido de humanismo hacia la sociedad, obteniendo un respeto bilateral y con ello coadyuvando a adquirir gobernabilidad en la institución, a través de la credibilidad y la legitimidad ciudadana.

Rendición de cuentas

Una institución donde la rendición de cuentas sea efectiva y real hacia el exterior permitirá reforzar la imagen de forma auténtica, consolidando una reputación positiva, lo cual influye en la legitimidad de las instituciones de seguridad pública consolidando la gobernabilidad interna. En el caso de la seguridad pública el servicio profesional de carrera debe ser el camino para reconocer, a través de la meritocracia, los ascensos en los mandos policiales.

Estabilidad

Para que en una institución haya gobernabilidad es preciso contar con estabilidad en los procesos, mandos, condiciones sociales y económicas para sus elementos, que se les dé certeza y garantice mantener el nivel de vida de ellos y de sus familias, contribuyendo al sentido de pertenencia institucional.

Control efectivo de la institución (control y seguridad)

Para que exista la gobernabilidad es ineludible el control por parte de los mandos hacia los elementos de seguridad, basado en un sentido de congruencia que permita trasladar los máximos valores de la doctrina policial y que incentive las normas de comportamiento y que dignifique la labor del policía tanto dentro de la institución como hacia la sociedad.

Asimismo, mantener una certeza jurídica, laboral y de seguridad social permitirá adquirir un sentido de pertenencia de los elementos, que coadyuvará a la lucha común por esa gobernabilidad interna de la Institución policial.

Cuando existe una pérdida de control interno, las instituciones se vuelven débiles, inútiles o fallidas y, lo que es peor, en algunos casos se convierten en cómplices ante ese vacío de poder, incorporando tipos destructivos de orientación política a su propio proceso y contribuyendo a la ausencia de la gobernabilidad, por ello, el control es un elemento indispensable en este orden de ideas.

Cumplimiento de normas

En instituciones formales, como las de seguridad pública, el cumplimiento de normas prevalece como parte de su doctrina policial, enmarcando un Estado de Derecho que en el “deber ser” predomina en la vida policial, no obstante, en este contexto la regulación clara de normas y sanciones debe estar establecida en los marcos institucionales que rigen el quehacer del policía.

Es por ello que, para que se dé la gobernabilidad, el cumplimiento de las normas es fundamental, sin que existan lagunas ni vacíos de autoridad, ya que mediante el proceso de adaptabilidad institucional que adquieren los elementos de seguridad pública, sin ser conscientes de ello como parte de su doctrina policial, las normas marcan las pautas de comportamiento institucional que los identifican.

Confianza en la autoridad

En la doctrina policial el espíritu de cuerpo es el ambiente solidario que lleva a los elementos a actuar con base en los mismos objetivos y metas; motivo por el cual la confianza en la autoridad, en su marco normativo y en sus mandos, se vuelve indispensable. El ejemplo es y

siempre será la mejor forma de transmitir los valores adquiridos en el ámbito policial.

Calidad regulatoria

Es necesario establecer procesos basados en la mejora continua y la calidad regulatoria que genere normas claras, trámites y servicios simplificados, que se orienten a obtener el mayor valor posible de los recursos disponibles y el óptimo funcionamiento de las actividades que se realicen, a fin de mantener un desarrollo positivo en la institución.

Control de corrupción

Hacer uso de los bienes públicos para obtener beneficios privados es estar ante la corrupción. Legitimar las instituciones implica un sentido de honradez e integridad que nos lleve a recuperar la confianza ciudadana, motivo por el cual el control de la corrupción es importante para mantener la legitimidad y la gobernabilidad en las instituciones.

Todos los elementos mencionados tienen la misma relevancia y se espera que cualquier gobierno los impulse de manera equilibrada. Partamos de la premisa de entender que la ética aplicada para el servidor público se refiere a desempeñar su cargo en congruencia con los valores de la comunidad, y no solo guiarse por lo que considera correcto, sino que debe normarse de acuerdo a la escala de valores de la comunidad a la que sirve.

4.7 CONCLUSIONES

El fenómeno de la corrupción en México es un problema sistémico y como tal debe ser abordado, ya que alcanza el nivel de norma social, como se establece en el documento México: anatomía de la corrupción,

de 2016; por ello es pertinente generar un adecuado diagnóstico y abordarlo de manera multifactorial y con una política multidimensional.

Es necesario elevar los niveles de confianza de la policía mexicana, por ejemplo, el sistema penal acusatorio fortalece el Estado de Derecho, así como los mecanismos que garantizan los derechos humanos y promueven la rendición de cuentas sobre policías y la transparencia, esto con el fin de incrementar la credibilidad y la legitimidad de la policía.

Existe una relación bilateral entre la gobernabilidad y la seguridad pública; en primera instancia, sin seguridad pública no se conjugan las condiciones necesarias para que exista gobernabilidad y, por otra parte, en la seguridad pública debe prevalecer la gobernabilidad interna en las instituciones.

Por lo anterior, la seguridad pública dentro de la gobernabilidad juega un papel prioritario, ya que esta determina el control efectivo de las instituciones y la estabilidad social, como resultado de una confianza en la autoridad y un cumplimiento de normas que resulte congruente y que, a su vez, permite implementar políticas y estrategias necesarias para mantener la paz.

Por tal motivo, para lograr una gobernabilidad en las instituciones de Seguridad Pública deben prevalecer elementos como el respeto al ejercicio de los derechos humanos, rendición de cuentas efectiva, estabilidad institucional, cumplimiento de normas y confianza en la autoridad, control efectivo, procesos de calidad regulatoria y control de la corrupción.

Asimismo, para consolidar una gobernabilidad plena existe una necesidad de gobernanza que permita el involucramiento de actores externos como onegés, asociaciones civiles, iniciativa privada, sociedad civil, que con base en una corresponsabilidad social sean parte de las soluciones propuestas y, por ende, de la respuesta al desarrollo en materia de seguridad pública.

La ética en los servidores y funcionarios responsables de salvaguardar el orden de la seguridad pública es una condición indispensable y sin la cual no podría ser posible.

Dos ideas se retoman en las conclusiones, por un lado los actos de los servidores de seguridad pública que realicen fuera de la norma deben ser sancionados, el camino de la restauración del respeto a la ley debe ser puntual, cero tolerancias para no generar impunidad.

Por otro lado y como la variable más importante, hay que concientizar a través de todos los entes institucionales y desde la familia, para que se genere un acto racionalizado en el conocimiento, interés y responsabilidad de la ciudadanía que se forma.

4.8 BIBLIOGRAFÍA

Aguilar, L. (2013). *Gobierno y Administración Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.

Alcántara, M. (1994). *Gobernabilidad y democracia. Gobernabilidad, crisis y cambio*. Fondo de Cultura Económica de México y el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid.

Ancira, A. (2003). *Gobernabilidad democrática en América Latina*. Fecha de consulta: 29 de junio de 2018, de OEA. Disponible en: http://www.summit-americas.org/SpecialSummit/CallforEssays/Andrea_Ancira.doc.

Barra, A. E. (1987). El desarrollo moral: una introducción a la teoría Kohlberg. *Revista latinoamericana de Psicología*. Bogotá, Colombia. Vol. 19. Núm. 1. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/805/80519101.pdf>.

Baena, G. (2014). La gobernanza anticipatoria como solución, no como salida. *Revista IAPEM*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México. A.C. ISSN:1665-2088.

Banco Mundial. (2016). *Buen gobierno: panorama general*. Fecha de consulta: 16 de noviembre de 2016. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/topic/governance/overview>.

- Briones, C. (1994). *Dinámica socioeconómica y gobernabilidad: la administración Cristiani*. San Salvador: Editorial Flacso.
- Casar, M. A. (2016). *México: anatomía de la corrupción. Mexicanos contra la corrupción y la impunidad*. Segunda edición. Fecha de consulta: 16 de noviembre de 2018. Disponible en: https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/10/2016-Anatomia_Corrupcion_2-Documento.pdf.
- CESIJ. UDLA. *Índice Global de impunidad 2017*. Disponible en: <https://www.udlap.mx/cesij/>.
- Consulta Mitofsky, the poll reference. (2017). *México: Confianza en Instituciones 2017*. Fecha de consulta: 30 de junio de 2018. Disponible en: <http://www.consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/1003-mexico-confianza-en-instituciones-2017>.
- Cooperación Latinobarometro. *Informe 2017*. Fecha de consulta: 18 de julio 2018. Disponible en: <file:///C:/Users/FACPYAP/Downloads/F00006433-InfLatinobarometro2017.pdf>.
- _____ (2017). *Informe 2017. Santiago de Chile*. Fecha de consulta: 30 de junio de 2018. Disponible en: <file:///D:/Users/AULA/Downloads/F00006433-InfLatinobarometro2017.pdf>.
- Contreras, A. (2012). *Diseño del código de ética para la federación nacional de cooperativas de ahorro y crédito, FENACOAC*. Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias químicas y Farmacia. Fecha de consulta: 1 de julio de 2018. Disponible en: http://biblioteca.usac.edu.gt/tesis/06/06_3255.pdf.
- Diego, O. (2009). *Ética Pública y Buen Gobierno. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público*. Toluca: IAPEM. Fecha de consulta: 10 de junio 2018. Disponible en: <http://iapem.mx/Libros/2009%20125%20Etica%20publica%20y%20buen%20gobierno%20978-968-6452-92-3.pdf>.
- Figueroa, R. (2006). *La Gobernabilidad local en la Democracia contemporánea*. Redalyc. Fecha de consulta: 29 de junio de 2018. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/2250/225020897003.pdf>.
- García, S. (2002). En torno a la seguridad pública. Desarrollo penal y evolución del delito, en Pedro José Peñalosa y Mario A. Garza Salinas (coords.) *Los desafíos de la seguridad pública en México*. Universidad Iberoamericana, UNAM, PGR, México.

- Hirst, P. (2000). Democracy and Governance, en J. Pierre (ed.) *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*. New York: Oxford University Press.
- Hobbes, T. (1980). *Leviatán*. México. FCE.
- Huntington, S. (1991). *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Pree: Norman.
- Institute for Economics and Peace (IEP). (2018). *Índice de Paz México 2018*. Institute for economics and peace. Fecha de consulta: 1 de julio de 2018. Disponible en: <http://indicedepazmexico.org/wp-content/uploads/2018/04/Indice-de-Paz-Mexico-2018.pdf>.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2016). *Estadísticas a propósito del día internacional contra la corrupción*. INEGI. Fecha de consulta: 1 de julio de 2018. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2016/corrupcion2016_0.pdf.
- _____ (2016). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública (ENVIPE) 2016*. INEGI. Fecha de consulta: 1 de julio de 2018. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_09_04.pdf.
- Konrad Adenauer Stiftung. (2016). *Índice de Desarrollo Democrático de América Latina*. Buenos Aires, Argentina. ISSN 2301-007X. Fecha de consulta: 2 de julio de 2018. Disponible en: <http://idd-lat.org/2016/downloads/idd-lat-2016.pdf>
- Kauffman, D.; Kraay, A. y Labatón-Zido, P. (2000). *Aggregation Governance Indicators. Policy Research Working Paper*. Disponible en: http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/agg_ind.pdf.
- Le Clercq, J. y Rodríguez, G. (2018). *La Impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI - MEX 2018*. Fecha de consulta: 28 de Junio de 2018. Disponible en: https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf.
- Mayorga, F. y Córdova, E. (2007). *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina*. Instituto de Investigación y Debate sobre la Gobernanza. Fecha de consulta: 29 de junio de 2018. Disponible en: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-334.html>.
- Mendoza, A. y Silva, C. (2011). Relaciones de autoridad y abuso policial en la Ciudad de México. *Revista mexicana de sociología*. Fecha de consulta:

- 2 de julio de 2018. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32119087003>.
- Pichardo, P. (2004). *Modernización Administrativa: Propuesta para una reforma inaplazable*. México: El Colegio Mexiquense – UNAM Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.
- Prats, O. (2000). Previendo crisis de gobernabilidad democrática, un aspecto olvidado de la cooperación política. *Dhial* (3). Disponible en: <http://www.ligov.org/dhial/>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2015). *Gobernabilidad democrática. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*. Fecha de consulta: 30 de junio de 2018. Disponible en: <http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/ourwork/democraticgovernance/overview.html>
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexibility and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Secretaría de Gobernación (SEGOB). (2017). *Modelo Óptimo de la Función Policial. Secretaría de Gobernación (SEGOB)*. Fecha de consulta: 2 de julio de 2018. Disponible en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/doc/Diagnostico_Nacional_MOFP.pdf.
- Transparencia Mexicana. *Barómetro de corrupción para América Latina y el Caribe*. Disponible en: <https://www.tm.org.mx/barometro-al-2017/>.
- Wesemann, K. (2016). *Informe de Índice de Desarrollo Democrático de América Latina de 2016*. Fundación Konrad Adenauer. Fecha de consulta: 29 de junio de 2018. Disponible en: <http://idd-lat.org/2016/downloads/idd-lat-2016.pdf?nocache=7687652837>.