

Administración Pública y Democracia en Nuestro País¹.

Documento preliminar.

Lic. R. Jorge Ortiz Escobar.

El perfeccionamiento y la consolidación del Sistema Democrático Mexicano encuentra, en mi opinión, en los **servidores públicos** (mandos medios y superiores) comprometidos con los principios de servicio, trato digno, principios éticos “...eficiencia, eficacia, simplicidad y economía en todas las actuaciones de la administración pública...”, y su sentido de institucionalidad, sus principales promotores. (Jorge Ortiz Escobar citando a Antonio Montaña Plata en Mauricio Yanome Yesaki).

Pretendo con esta charla aportar algo que les sea de utilidad en su actuación como factores reales de la consolidación del sistema democrático que nos hemos dado los mexicanos a partir de 1917, con el triunfo de los liberales republicanos y su Estado de Derecho, a partir de su labor cotidiana como servidores públicos.

Esta es mi convicción que hoy someto a su consideración.

Mi visión.

La realidad política, económica, social y cultural del país, se perciben con un creciente sentido de **desconfianza** hacia la administración pública y hacia los servidores públicos por una mala calidad en los servicios públicos que proporciona el Estado; que exigen **redefinir al servidor público** y su quehacer, hacia nuevas formas de gestión y prestación del mismo, centrados en la sociedad. (Ciudadanía como

¹ Charla con motivo del Diplomado en Administración Pública organizado por SEFIPLAN en el auditorio de dicha Secretaría. Xalapa – Equez., Ver., el 03 de Junio de 2016.

concepto, resulta limitado), y que afectan directamente a nuestro sistema democrático, a nuestro sistema de vida.

Mi visión.

En esta charla, pretendo contestar las siguientes preguntas:

1.- ¿Es válido o no vincular la Administración Pública, el quehacer del Estado, con la democracia como sistema político de gobierno en el ejercicio del poder o de la autoridad legitimado por el voto mayoritario?

2.- ¿Cuál es la percepción generalizada de la calidad de la administración pública, de los servidores públicos a su cargo y de la democracia que actualmente tenemos?

3.- ¿Cuáles son sus consecuencias?

4.- ¿Qué debemos hacer para perfeccionar la administración pública, el sistema democrático en nuestro país?, ¿Cómo?, ¿Quiénes?, ¿Cuándo?

5.- ¿**Pueden** los mandos medios y superiores (en ese orden), de la Administración Pública, ser los promotores de una redefinición o perfeccionamiento de ésta (la administración pública), y de la democracia en nuestro País?

Ojalá y en esta charla encontremos, entre todos, las respuestas a estas interrogantes.

Vamos a intentarlo.

Con su permiso iniciamos.

Primera Parte.

Conceptos jurídicos fundamentales.

(ver material impreso)

Gracias.

Introducción

El Estado moderno surge de la llamada “guerra de las investiduras”.

El Estado tiene el **monopolio normativo** (expedir leyes), fundamento de la estatalidad del derecho y su coercibilidad.

El **Estado y el Derecho**, en tanto productos culturales de la humanidad, son los ejes en torno a los cuales gira la persona, respeto a su dignidad y a su libertad bajo el principio de igualdad.

La persona es el centro de imputación de las normas jurídicas (Hans Kelsen), por el uso discrecional que hace de su libertad, de su libre albedrío a través de su cotidiano hacer, de su conducta.

Libertad (de elección).

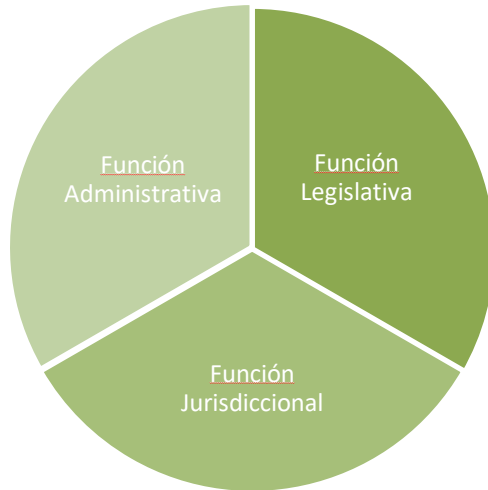
“...Es políticamente **libre** quien, aún estando sometido [a la ley y al derecho], lo está solamente a su propia voluntad y no a la ajena...” (Hans Kelsen) al participar libre y voluntariamente mediante su voto en la conformación del sistema jurídico de su comunidad, de su pueblo, al ceder al Estado Nacional parte de su soberanía y estructurar el Estado de Derecho que se da a sí mismo a partir de su acta fundacional (**Constitución**).

Para realizar **sus fines** el Estado cuenta con una serie de **competencias** y facultades que la doctrina denomina en general como **atribuciones**, tales como las de mando; de policía; de seguridad y orden público; para regular las actividades económicas de los particulares; para crear y proporcionar servicios públicos, etc., (Luz María Anaya Domínguez, et. al).

[Acciones tendientes a realizar y fomentar la actividad en la vida económica, cultural y asistencial del país, etc.]

La función administrativa es “...la actividad estatal encaminada a la satisfacción de un interés general o colectivo, por parte de órganos [del Estado] delimitados jurídicamente y sus agentes, que gozan del *ius imperium* en su actuación...” coordinando institucional y legalmente, sus áreas de competencias sumando las capacidades

individuales, técnicas y profesionales de sus servidores públicos que se traduzca en servicios públicos eficientes para obtener un bienestar individual o colectivo (Mauricio Yanome Yesaki)



Sólo la administración tiene a su cargo la prestación de servicios públicos, como una de sus diversas atribuciones, según el orden jurídico vigente. (Mauricio Yanome Yesaki).

Función pública

Actividad reservada a los órganos del Estado, depositarios del poder público, sustentada en la soberanía popular, ejercida por los **servidores públicos**, a través del sistema de competencias, cuyo actuar configuran la voluntad del Estado, mediante acciones específicas normadas (reguladas por la ley).

- Fin ontológico del Estado: **bien público temporal o bien común.**



- Todas las personas aspiramos a obtener un cierto grado de felicidad, un mínimo vital de bienestar y de mejor calidad de vida.



- Respeto a los derechos humanos como eje de la actuación del Estado.

Política Pública, Política gubernamental o gestión pública.

Intervención deliberada del Estado (Gobierno), (toma de decisiones), para corregir o modificar un problema público, social, económico, material, etc., (demandas y necesidades), en un tiempo y lugar determinados, conforme a su competencia legal y con base en un presupuesto previamente autorizado (legalidad y legitimidad), en beneficio individual y colectivo de su población.

Gobierno.

- Acción y efecto de la conducción política de la sociedad conforme al orden jurídico vigente.
- **Elemento Estático** = estructura organizada.
- **Elemento dinámico** = funcionamiento y ejercicio del poder a partir de la idea de la representación, derivado de las elecciones.
- **Ejercicio de la soberanía** que se traduce en actos de autoridad a través de las instituciones jurídicas y de los sistemas de competencias previstos en la Constitución y en la Ley.

Poder (jurídico normado).

Elemento de la soberanía estatal = fuerza legal.

Incorporado a un órgano del Estado ejercido por individuo (s).

Investido (s) del ejercicio de ese poder soberano, derivado de la voluntad popular (elecciones).

a) Ejecutivo, b) Legislativo, c) Judicial.

Es un poder legitimado.

Poder derivado de la ley, conforme a las reglas.

Conforme a derecho.

Conforme a la legalidad (deriva de la Constitución y de la ley).

Legitimidad y legalidad son predicados dados al poder.

A la acción política, a actos de la administración pública.

Quien está facultado o tiene el derecho a ejercer el poder: detenta legítimamente el poder, delegado en su favor por la mayoría (elecciones).

La **legitimidad** es el requisito de la titularidad del poder.

La **legalidad** lo es de su ejercicio.

Es el fundamento de la facultad de **mandar** del poder público.

Y es el fundamento del **deber de obediencia** del gobernado al delegar parte de su Soberanía en favor de su representante al momento de votar.

Cuyo ejercicio está acotado por la Constitución y la ley para evitar su ejercicio abusivo (responsabilidades y sanciones)

Administración pública.

Es una de las manifestaciones específicas del poder del Estado, que se traduce en la actividad funcional organizada y jerarquizada de ciertos órganos del Estado (**potestades o competencias**), que pueden ser reglamentarias, imperativas, ejecutivas, sancionadoras y algunos agregan las jurisdiccionales (Dr. Bartolomé A. Fiorini), previstas en la Constitución y la ley para el logro de "...las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad..." (Giorgio Pastori) [determinada].

Orgánico. Al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa.

Formal o material. La actividad que desempeña ese órgano o conjunto de órganos del Estado según su competencia.

Suele identificarse a la **función administrativa** como la actividad de **prestación de servicios públicos** tendientes a satisfacer las necesidades de la colectividad [particularmente considerada (Nacional, Estatal, municipal)] (Francisco Javier Osornio Corres)

Servicio público (Notas características).

Consiste en una actividad prestacional que tiende a otorgar a otros una ventaja, un bien, un beneficio de cualquier naturaleza que incide directamente en el ingreso y los gastos de quien lo recibe, asumida directamente por la administración pública de manera expresa y concreta y que por lo mismo, es reservada en exclusiva en cuanto a la dirección y organización a un órgano estatal en forma directa o indirecta (conclusión y/o autorización – acto de autoridad), tendiente a satisfacer el interés (una necesidad) general y prestarse conforme a una régimen de derecho público, especial y propio que lo particulariza e identifica frente a otras actividades administrativas y cuyas características son su generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad, obligatoriedad y subordinación a la administración pública, [en igualdad de condiciones a quienes reúnen los requisitos correspondientes].

Regularidad significa “...que debe reunir todos los elementos que aseguren su prestación eficaz, rápida, eficiente, oportuna...”; **continuidad** que no puede suspenderse o interrumpirse sin causa plenamente justificada (Alfonso Nava Negrete).

¿Quién realiza esas funciones?

Empleado Público o Servidor Público

La Suprema Corte de Justicia de la Nación asimiló la noción de la **función pública** a la de **empleado público** e identificó al órgano depositario de la función pública con el de empleo público.

Función Pública

“Si por **función pública** ha de entenderse el **ejercicio de atribuciones** esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, si tal ejercicio en definitiva **lo realiza el Estado** a través de personas físicas, el **empleado público** se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad y acción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad” (SCJN), que garanticen su legalidad.

Segunda parte

Democracia.

1.- “...régimen fundado en el principio del gobierno de la mayoría, con respeto a los derechos de las minorías...” (Giovanni Sartori).

2.- La democracia está sustentada en dos valores fundamentales: la **libertad e igualdad**.

3.-Históricamente la **democracia** es “...la organización del poder político fundado en las semejanzas que hay entre los hombres con miras a realizar **con libertad** una **igualdad positiva** en la vida social...” (Rafael Preciado Hernández, 1973).

4.- Forma de gobierno en la que la **soberanía** pertenece al pueblo, quien la ejerce directamente o mediante representantes elegidos libremente.

Tiene un carácter instrumental a través del cual se organiza la sociedad, el estar juntos, convivir, interactuar, en lo posible, armónicamente.

5.- Estructura jurídica, régimen político, sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento a) económico, b) social y c) cultural del pueblo. (art. 3° Constitucional).

Régimen Democrático: características o bases mínimas.

- Soberanía popular (gobierno de las mayorías – elecciones –).

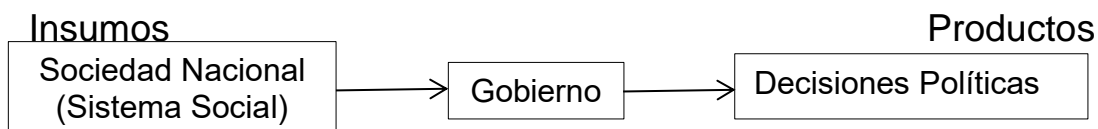
- División de poderes.
- Estructuración de un sistema representativo.
- Establecimiento de un régimen de partidos políticos.
- Reconocimiento y respeto a los derechos de las mayorías y las minorías.

Régimen Democrático: características o bases mínimas (continuación).

- Reconocimiento y respeto a los derechos humanos (en la vertiente de sus tres generaciones y la cuarta que ya está reclamando su vigencia -la web, la red, la internet-).
- Reconocimiento y respeto a las garantías sociales.
- Reconocimiento y respeto al principio de la supremacía constitucional. (Dr. Javier Patiño Camarena, 1994).

¿Por qué estas características?

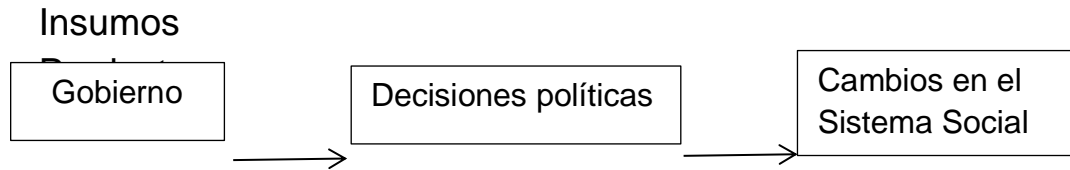
Por la evolución histórica del país, ya que el liberalismo triunfante ideológicamente hablando, buscó “romper” el vínculo colonial; la Revolución Mexicana, la encomienda, el latifundio, el porfiriato, la ingerencia del clero, del ejército, de los conservadores, los monarquistas, etc., y construir una república.



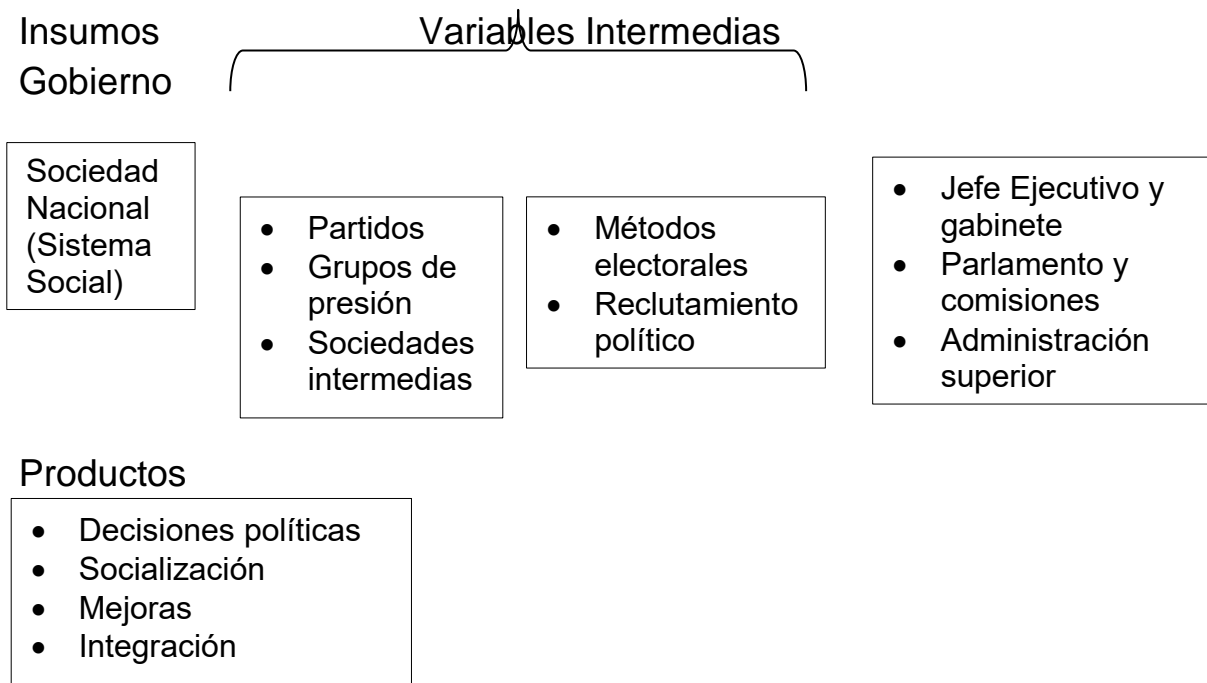
Gobierno como variable dependiente

- a) Costumbres (a y b = características normativas)
- b) Creencias
- c) Clases
- d) Intereses (c y d = características estructurales).
- e) Preferencias

f) Percepciones (e y f = características del comportamiento). (David E. Apter, 1963. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Edit. Aguilar).

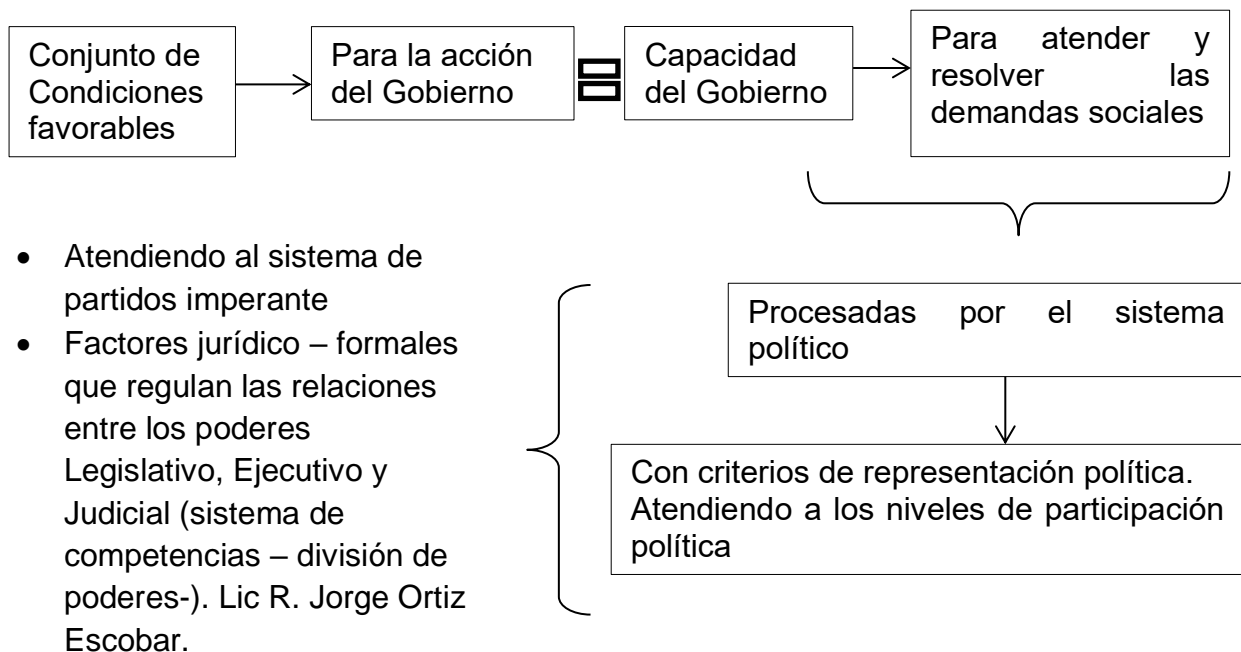


- El Gobierno como variable independiente
- El Gobierno define los propósitos y objetivos del cambio (características normativas) y su organización (características estructurales). (David E. Apter, 1963. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Edit. Aguilar.)



Variables intermedias relativas al Gobierno Democrático.(David E. Apter, 1963. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Edit. Aguilar).

Gobernabilidad



Tercera Parte

¿Se puede perfeccionar el sistema democrático mexicano desde el interior de la Administración Pública?

- Respuestas

1.- **No**, porque implica contaminar, distorsionar los objetivos de la administración pública, con los intereses políticos.

2.- **Sí**, en la medida en que la finalidad de la administración pública es poner en funcionamiento la estructura administrativa del Estado **en beneficio de la población**, a través de servicios públicos centrados en incrementar la calidad de vida de la población.

¿Dónde estamos?, ¿Cómo hacerlo?, ¿Quiénes?

Respuestas y propuestas.

- **Pregunta**

¿Porqué están tan indignados los mexicanos?

Respuesta

“...la desilusión democrática... (Antonio Aguilar Rivero, 2015).

Pregunta

¿a qué se debe la aguda inconformidad con el funcionamiento de la democracia?

Respuesta

La causa mayor apunta a tres palabras: **corrupción, violencia e impunidad.** (Enrique Krauze, Letras Libres, mayo, 2016)

- “...Los mexicanos ven el país más libertad e incluso más respeto a los derechos humanos que justicia. Arriba de todas estas categorías aparece **la discriminación y la impunidad...**” (Alejandro Moreno, Este País, mayo, 2016)

“...aunque ya se encuentra contemplado en la Legislación, continua ausente la implementación de un **servicio profesional de carrera que garantice estabilidad y desarrollo profesional a los facilitadores.** La improvisación en materia de capacitación que se ha realizado hasta ahora [en materia penal] resulta insuficiente si continúan ausentes condiciones laborales optimas para los facilitadores. De no atender este problema se corre el riesgo de una alta rotación y más curvas de aprendizaje que retardarían los beneficios que ya empiezan a observarse..” (Carlos de la Rosa Xochitiotzi. Este País, mayo, 2016)

- Se requiere la expedición de lineamientos generales unificados para los servidores públicos, y evitar el exceso de normas que dificultan su aplicación y ejecución.

Incluyendo

Un Código de ética o de conducta que privilegie la **neutralidad política o partidaria** y que refuerce los principios de legalidad, transparencia, rendición de cuentas e integridad/honestidad (valores).

Si la **gestión pública por competencias**, consiste en un proceso dinámico – **incremental**, se debe vincular al sistema de capacitación por competencias, más la promoción de la certificación, alineado al perfil de puestos por competencias (visión integral).

Rendición de cuentas efectiva.

Es la relación entre dos actores, donde uno informa, explica y justifica sus acciones a otro, que tiene la capacidad legal para sancionarlo (de ser procedente), cumpliendo las formalidades esenciales del procedimiento y respetando su garantía de audiencia que se complementa con la transparencia, acceso a la información y fiscalización.

Si la fiscalización consiste en revisar que no se presente alguna irregularidad, incumplimiento de obligaciones o posibles conductas ilícitas respecto de la gestión financiera, el ORFIS no debe olvidar que es un órgano técnico del H. Congreso del Estado.

Impulsar el **principio de “méritos”** para el ingreso, promoción y permanencia en el servicio público que se refleje en un justo esquema de estabilidad laboral.

- 1) Revisar y fortalecer el **sistema de gestión por competencias** en las administraciones Estatales y Municipales.
 - Dinamizar las políticas públicas de **profesionalización** de los servidores públicos, como parte de acciones de desarrollo institucional (política integral de recursos humanos),
 - Articular procesos democráticos hacia el interior de la administración pública (comunicación en las relaciones internas - humanas y laborales -)

- Enfoques de administración por procesos – **vs** – administración por estructuras funcionales.
- Alineación de los planes, programas, metas periódicas (sexenales) con las estrategias y acciones con los procesos administrativos,
- insistir en un esquema de coordinación y colaboración interinstitucional.

Revisar y estandarizar el sistema de promociones, ascensos, salarios y compensaciones basado en el **buen desempeño**/resultados/compensación/ estímulos vinculados al desempeño

Revisar y actualizar los programas de capacitación y adiestramiento enfocados en multihabilidades, autoestima, permanencia, trabajo en equipo y valores, centrados en resultados (desempeño) organizacionales, técnicos y desarrollo personal (humano) y profesionales.

(gestión administrativa).

- Incluyendo cursos virtuales preponderantemente prácticos.
- Actualizar el portal del usuario y guías o trípticos de orientación.

Hacer coincidir valores, actitudes y conductas que sean idóneas con el puesto actual y al que se aspira (ascensos/promociones).

Transitar a una administración pública en la que el servidor público sea el eje de la profesionalización y el usuario el centro del servicio público eficaz y eficiente, ajustándose al presupuesto autorizado o asignado (como regla) y la ampliación presupuestal la excepción.

Revisar y actualizar lo referente al subejercicio y su no aplicación en tiempo y forma (responsabilidades y sanciones)

Establecer un “**tope**” a las compensaciones que limite su discrecionalidad, sin perder de vista la productividad (resultados) personal de cada servidor público (tabuladores).

Se debe redefinir el quehacer del servidor público, centrado en un servicio público de calidad, que tenga como eje de su actuación al usuario del mismo, en un esquema de transparencia, de rendición de cuentas y fiscalización, orientado a resultados, que impacten positivamente en el nivel de vida de la población.

Se deben mejorar las prácticas, los usos y costumbres de los recursos humanos en la administración pública, que la transformen “en una organización más ágil, más eficaz, más transparente, y menos costosa, en que el servidor público sea el coadyuvante y agente de cambio de tales mejoras, y el usuario de los servicios públicos de calidad, el beneficiario directo.

Se requiere “...crear un ambiente de trabajo satisfactorio, reconociendo a los servidores públicos que ponen en práctica los valores institucionales (sentido de pertenencia), que realizan un trabajo de calidad y proporcionan un buen servicio...” (Laura Álvarez Larios)

Establecer un sistema o subsistema, de **equivalencia** en paralelo a la preparación académica, sustentado en la experiencia práctica/buen desempeño (productividad) y en la igualdad de oportunidades, que incluya personal de “base, sindicalizado, de contrato y confianza” y se incluya a todos los niveles, desde operativos hasta directivos (Departamento de capacitación y desarrollo).

- Considerar la dimensión humana del servidor público, enfocado al usuario, exige evaluaciones periódicas de satisfacción y calidad de los servicios proporcionados al usuario.
- En paralelo, requieren que el esfuerzo y el talento del servidor público sean valorados y estimulados.
- Lo anterior implica que la asignación de estímulos periódicos sea transparente, sin injerencia del jerárquico superior, a través de un mecanismo de seguimiento al buen desempeño.

Los mandos superiores deberán firmar una carta compromiso **al desempeño**, obligándose a que su designación o nombramiento surta efectos únicamente:

- a) durante el tiempo de quien lo propuso,
- b) condicionado a resultados satisfactorios,
- c) la intervención del órgano de control interno en caso de actitudes arbitrarias y
- d) descuido de su responsabilidad institucional y personal.

- Dinamizar la profesionalización
- Se requiere dinamizar "...la profesionalización de los mandos medios y superiores de la administración pública [...del país y ...] el sistema de servicio profesional de carrera debe atender las brechas técnica y normativa y estudiar su estrategia de implementación; para restaurar la confianza en el sistema basado en méritos, garantizando su buen funcionamiento. La **confianza** es un activo intangible necesario para el funcionamiento del **servicio público**, [...que] se reflejará en aumentos en la eficiencia y la transparencia del gobierno, así como en la competitividad y el crecimiento económico del país y su capacidad para prestar mejores servicios y procedimientos más ágiles a sus ciudadanos..."

"...La meta es lograr un gobierno menos costoso y más eficiente por medio de una fuerza laboral más profesionalizada y especializada..." que contemple la igualdad de oportunidades incluyendo la equidad de género, para garantizar la continuidad en el desempeño eficaz de las instituciones..." conforme a las metas previamente establecidas". (OCDE, 2011. *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*. OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264116252.es>)

- Actualización.

Se deben actualizar las reglas de ingreso (reclutamiento) que consideren un "...periodo de prueba", con base en competencias (conocimientos, aptitudes y conductas) y en menor grado exámenes de conocimientos generales y en certificaciones académicas ("cultura del cambio"), complementado con un "catálogo de equivalencias..." para quienes no tengan formación académica y la adopción de un sistema de "perfiles de puestos", que se refleje en el "catalogo de puestos " y un registro de la trayectoria al desempeño del servidor público, individualmente considerado (formación de cuadros), con un programa de acompañamiento de los "compañeros" de mayor experiencia (**coaching**).

En paralelo, se debe revisar y actualizar el sistema o subsistema de separación o remoción por renuncia, muerte, queja, denuncia o desempeño deficiente.

Las propuestas no aplican a los funcionarios cuyo nombramiento es político – discrecional.

La regulación del servicio profesional de carrera en la administración pública, que comprende los procesos de ingreso, promoción y permanencia, por méritos, debe pasar por la evaluación colegiada al "buen desempeño", al factor "productividad", que se traduzca en ingresos extraordinarios adicionales al salario base, vía compensación o estímulos periódicos y graduales, previamente establecidos en un tabulador de puntajes, que permitan al servidor público aspirar, legítimamente, a alcanzar nuevas categorías o niveles, únicamente para efectos salariales adicionales (bonos al desempeño), mediante procesos de evaluación periódicos de regularización individualizada, debidamente definidos en el Reglamento o reglas de operación expedido expresamente para ese fin.

- "...El funcionario público, el jerárquico superior en la estructura de la administración pública no puede, por ley, aplicar criterios unilaterales respecto al cese o baja de un trabajador bajo sus ordenes, sino en los casos expresamente previstos en la ley. Esta, a su vez, se preocupa [y se ocupa] por garantizar

continuidad de los servicios y de las funciones de sus agentes por considerarla un factor de su eficacia...” (Mario L. Deveali, 1993).

¿Cómo hacerlo?

zOrganiza tu hacer y quehacer cotidiano:

1) Organízate (tú) | • Tu tiempo | • Personal
• Tu espacio | • Familiar
• Profesional, etc.

2) Organiza a tu equipo de trabajo | • Actitudes
• Aptitudes

3) Delega (elimina el “yo”, el hombre – mujer – “orquesta”)

4) Supervisa | • Confía
• Rectifica
• Reubica
• Poner a disposición...
• “corta” (cesa legalmente) o liquida

5) Sé agradecido, tolerante, respetuoso pero firme en tus decisiones conforme a tus atribuciones, facultades, competencias.

6) Crea un clima laboral o de trabajo sano.

Conclusión.

La administración pública y la democracia funcionan, se perfeccionan con la participación activa “...en el ejercicio de las funciones concretas que cada persona [servidor público] desarrolla en su cotidianeidad...”; así se construye la república, con la participación, el compromiso de cada quien desde su puesto de trabajo.

El perfeccionamiento y la consolidación del Sistema Democrático Mexicano encuentra, en mi opinión, en los **servidores públicos** (mandos medios y superiores) comprometidos con los principios de servicio, trato digno, principios éticos “...eficiencia, eficacia, simplicidad y economía en todas las actuaciones de la administración pública...”, y su sentido de institucionalidad, sus principales promotores. (Jorge Ortiz Escobar citando a Antonio Montaña Plata en Mauricio Yanome Yesaki).

Pretendo con esta charla aportar algo que les sea de utilidad en su actuación como factores reales de la consolidación del sistema democrático que nos hemos dado los mexicanos a partir de 1917, con el triunfo de los liberales republicanos y su Estado de Derecho, a partir de su labor cotidiana como servidores públicos.

Esta es mi convicción que hoy someto a su consideración.

Mi visión.

La realidad política, económica, social y cultural del país, se perciben con un creciente sentido de **desconfianza** hacia la administración pública y hacia los servidores públicos por una mala calidad en los servicios públicos que proporciona el Estado; que exigen **redefinir al servidor público** y su quehacer, hacia nuevas formas de gestión y prestación del mismo, centrados en la sociedad. (Ciudadanía como concepto, resulta limitado), y que afectan directamente a nuestro sistema democrático, a nuestro sistema de vida.

Mi visión.

En esta charla, pretendo contestar las siguientes preguntas:

1.- ¿Es válido o no vincular la Administración Pública, el quehacer del Estado, con la democracia como sistema político de gobierno en el ejercicio del poder o de la autoridad legitimado por el voto mayoritario?

2.- ¿Cuál es la percepción generalizada de la calidad de la administración pública, de los servidores públicos a su cargo y de la democracia que actualmente tenemos?

3.- ¿Cuáles son sus consecuencias?

4.- ¿Qué debemos hacer para perfeccionar la administración pública, el sistema democrático en nuestro país?, ¿Cómo?, ¿Quiénes?, ¿Cuándo?

5.- ¿**Pueden** los mandos medios y superiores (en ese orden), de la Administración Pública, ser los promotores de una redefinición o perfeccionamiento de ésta (la administración pública), y de la democracia en nuestro País?

Ojalá y en esta charla encontremos, entre todos, las respuestas a estas interrogantes.

Vamos a intentarlo.

Con su permiso iniciamos.

Primera Parte.

Conceptos jurídicos fundamentales.

(ver material impreso)

Gracias.

Introducción

El Estado moderno surge de la llamada “guerra de las investiduras”.

El Estado tiene el **monopolio normativo** (expedir leyes), fundamento de la estatalidad del derecho y su coercibilidad.

El **Estado y el Derecho**, en tanto productos culturales de la humanidad, son los ejes en torno a los cuales gira la persona, respeto a su dignidad y a su libertad bajo el principio de igualdad.

La persona es el centro de imputación de las normas jurídicas (Hans Kelsen), por el uso discrecional que hace de su libertad, de su libre albedrío a través de su cotidiano hacer, de su conducta.

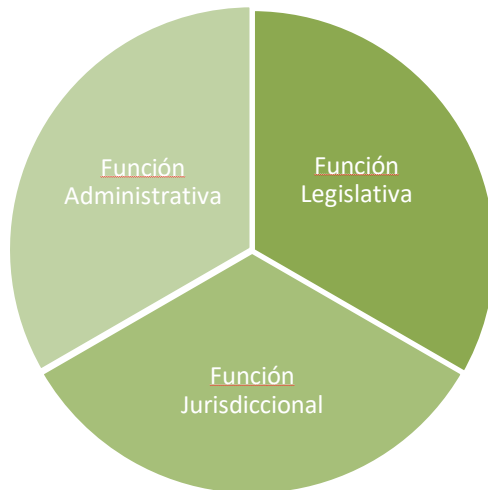
Libertad (de elección).

“...Es políticamente **libre** quien, aún estando sometido [a la ley y al derecho], lo está solamente a su propia voluntad y no a la ajena...” (Hans Kelsen) al participar libre y voluntariamente mediante su voto en la conformación del sistema jurídico de su comunidad, de su pueblo, al ceder al Estado Nacional parte de su soberanía y estructurar el Estado de Derecho que se da a sí mismo a partir de su acta fundacional (**Constitución**).

Para realizar **sus fines** el Estado cuenta con una serie de **competencias** y facultades que la doctrina denomina en general como **atribuciones**, tales como las de mando; de policía; de seguridad y orden público; para regular las actividades económicas de los particulares; para crear y proporcionar servicios públicos, etc., (Luz María Anaya Domínguez, et. al).

[Acciones tendientes a realizar y fomentar la actividad en la vida económica, cultural y asistencial del país, etc.]

La función administrativa es “...la actividad estatal encaminada a la satisfacción de un interés general o colectivo, por parte de órganos [del Estado] delimitados jurídicamente y sus agentes, que gozan del *ius imperium* en su actuación...” coordinando institucional y legalmente, sus áreas de competencias sumando las capacidades individuales, técnicas y profesionales de sus servidores públicos que se traduzca en servicios públicos eficientes para obtener un bienestar individual o colectivo (Mauricio Yanome Yesaki)



Sólo la administración tiene a su cargo la prestación de servicios públicos, como una de sus diversas atribuciones, según el orden jurídico vigente. (Mauricio Yanome Yesaki).

Función pública

Actividad reservada a los órganos del Estado, depositarios del poder público, sustentada en la soberanía popular, ejercida por los **servidores públicos**, a través del sistema de competencias, cuyo actuar configuran la voluntad del Estado, mediante acciones específicas normadas (reguladas por la ley).

- Fin ontológico del Estado: **bien público temporal o bien común.**



- Todas las personas aspiramos a obtener un cierto grado de felicidad, un mínimo vital de bienestar y de mejor calidad de vida.



- Respeto a los derechos humanos como eje de la actuación del Estado.

Política Pública, Política gubernamental o gestión pública.

Intervención deliberada del Estado (Gobierno), (toma de decisiones), para corregir o modificar un problema público, social, económico, material, etc., (demandas y necesidades), en un tiempo y lugar determinados, conforme a su competencia legal y con base en un presupuesto previamente autorizado (legalidad y legitimidad), en beneficio individual y colectivo de su población.

Gobierno.

- Acción y efecto de la conducción política de la sociedad conforme al orden jurídico vigente.
- **Elemento Estático** = estructura organizada.
- **Elemento dinámico** = funcionamiento y ejercicio del poder a partir de la idea de la representación, derivado de las elecciones.
- **Ejercicio de la soberanía** que se traduce en actos de autoridad a través de las instituciones jurídicas y de los sistemas de competencias previstos en la Constitución y en la Ley.

Poder (jurídico normado).

Elemento de la soberanía estatal = fuerza legal.

Incorporado a un órgano del Estado ejercido por individuo (s).

Investido (s) del ejercicio de ese poder soberano, derivado de la voluntad popular (elecciones).

a) Ejecutivo, b) Legislativo, c) Judicial.

Es un poder legitimado.

Poder derivado de la ley, conforme a las reglas.

Conforme a derecho.

Conforme a la legalidad (deriva de la Constitución y de la ley).

Legitimidad y legalidad son predicados dados al poder.

A la acción política, a actos de la administración pública.

Quien está facultado o tiene el derecho a ejercer el poder: detenta legítimamente el poder, delegado en su favor por la mayoría (elecciones).

La **legitimidad** es el requisito de la titularidad del poder.

La **legalidad** lo es de su ejercicio.

Es el fundamento de la facultad de **mandar** del poder público.

Y es el fundamento del **deber de obediencia** del gobernado al delegar parte de su Soberanía en favor de su representante al momento de votar.

Cuyo ejercicio está acotado por la Constitución y la ley para evitar su ejercicio abusivo (responsabilidades y sanciones)

Administración pública.

Es una de las manifestaciones específicas del poder del Estado, que se traduce en la actividad funcional organizada y jerarquizada de ciertos órganos del Estado (**potestades o competencias**), que pueden ser reglamentarias, imperativas, ejecutivas, sancionadoras y algunos agregan las jurisdiccionales (Dr. Bartolomé A. Fiorini), previstas en la Constitución y la ley para el logro de "...las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad..." (Giorgio Pastori) [determinada].

Orgánico. Al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa.

Formal o material. La actividad que desempeña ese órgano o conjunto de órganos del Estado según su competencia.

Suele identificarse a la **función administrativa** como la actividad de **prestación de servicios públicos** tendientes a satisfacer las necesidades de la colectividad [particularmente considerada (Nacional, Estatal, municipal)] (Francisco Javier Osornio Corres).

Servicio público (Notas características).

Consiste en una actividad prestacional que tiende a otorgar a otros una ventaja, un bien, un beneficio de cualquier naturaleza que incide directamente en el ingreso y los gastos de quien lo recibe, asumida directamente por la administración pública de manera expresa y concreta y que por lo mismo, es reservada en exclusiva en cuanto a la dirección y organización a un órgano estatal en forma directa o indirecta (conclusión y/o autorización – acto de autoridad), tendiente a satisfacer el interés (una necesidad) general y prestarse conforme a una régimen de derecho público, especial y propio que lo particulariza e identifica frente a otras actividades administrativas y cuyas características son su generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad, obligatoriedad y subordinación a la administración pública, [en igualdad de condiciones a quienes reúnen los requisitos correspondientes].

Regularidad significa “...que debe reunir todos los elementos que aseguren su prestación eficaz, rápida, eficiente, oportuna...”; **continuidad** que no puede suspenderse o interrumpirse sin causa plenamente justificada (Alfonso Nava Negrete).

¿Quién realiza esas funciones?

Empleado Público o Servidor Público

La Suprema Corte de Justicia de la Nación asimiló la noción de la **función pública** a la de **empleado público** e identificó al órgano depositario de la función pública con el de empleo público.

Función Pública

“Si por **función pública** ha de entenderse el **ejercicio de atribuciones** esenciales del Estado, realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, si tal ejercicio en definitiva **lo realiza el Estado** a través de personas físicas, el **empleado público** se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad y acción trascienden como voluntad o acción del Estado, lo que justifica la creación de normas especiales para su responsabilidad” (SCJN), que garanticen su legalidad.

Segunda parte

Democracia.

1.- "...régimen fundado en el principio del gobierno de la mayoría, con respeto a los derechos de las minorías..." (Giovanni Sartori).

2.- La democracia está sustentada en dos valores fundamentales: la **libertad e igualdad**.

3.-Históricamente la **democracia** es "...la organización del poder político fundado en las semejanzas que hay entre los hombres con miras a realizar **con libertad una igualdad positiva** en la vida social..." (Rafael Preciado Hernández, 1973).

4.- Forma de gobierno en la que la **soberanía** pertenece al pueblo, quien la ejerce directamente o mediante representantes elegidos libremente.

Tiene un carácter instrumental a través del cual se organiza la sociedad, el estar juntos, convivir, interactuar, en lo posible, armónicamente.

5.- Estructura jurídica, régimen político, sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento a) económico, b) social y c) cultural del pueblo. (art. 3º Constitucional).

Régimen Democrático: características o bases mínimas.

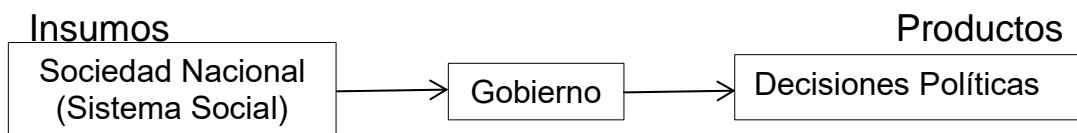
- Soberanía popular (gobierno de las mayorías – elecciones –).
- División de poderes.
- Estructuración de un sistema representativo.
- Establecimiento de un régimen de partidos políticos.
- Reconocimiento y respeto a los derechos de las mayorías y las minorías.

Régimen Democrático: características o bases mínimas (continuación).

- Reconocimiento y respeto a los derechos humanos (en la vertiente de sus tres generaciones y la cuarta que ya está reclamando su vigencia -la web, la red, la internet-).
- Reconocimiento y respeto a las garantías sociales.
- Reconocimiento y respeto al principio de la supremacía constitucional. (Dr. Javier Patiño Camarena, 1994).

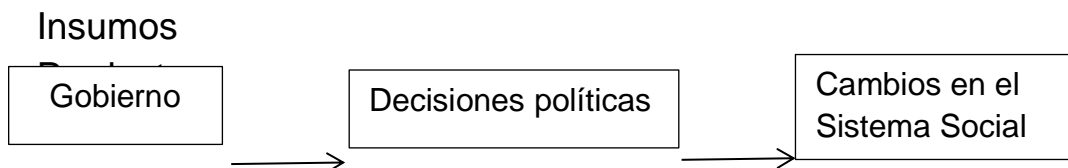
¿Por qué estas características?

Por la evolución histórica del país, ya que el liberalismo triunfante ideológicamente hablando, buscó “romper” el vínculo colonial; la Revolución Mexicana, la encomienda, el latifundio, el porfiriato, la ingerencia del clero, del ejército, de los conservadores, los monarquistas, etc., y construir una república.



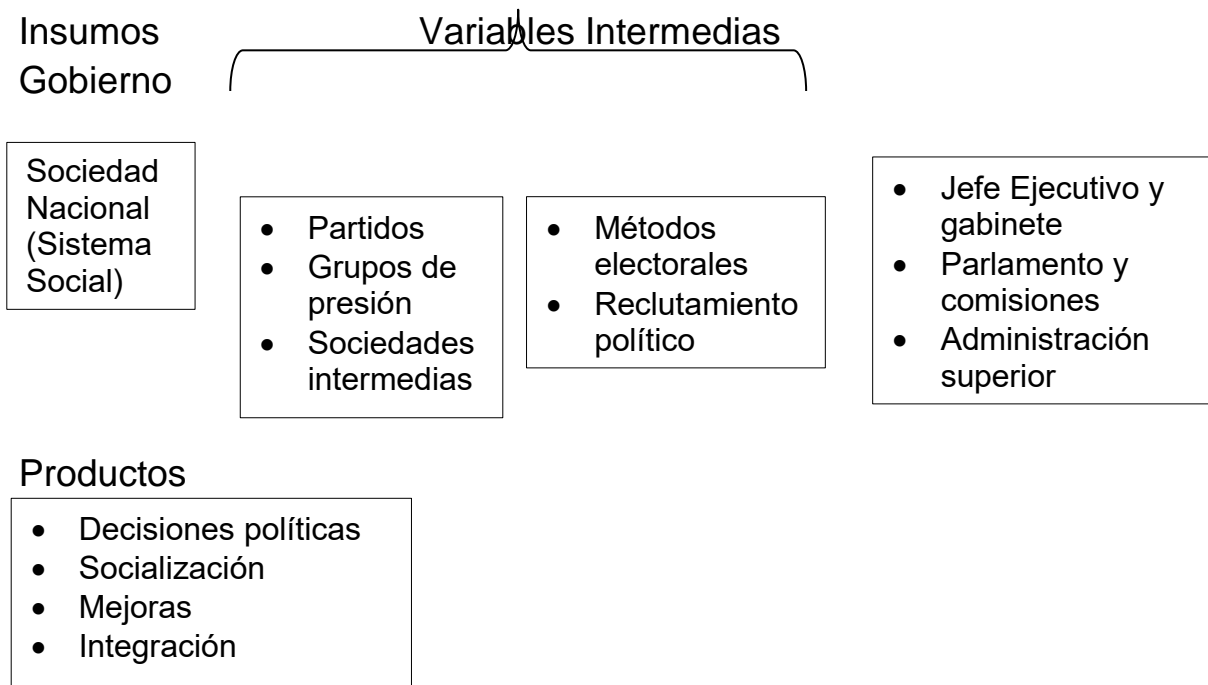
Gobierno como variable dependiente

- g) Costumbres (a y b = características normativas)
- h) Creencias
- i) Clases
- j) Intereses (c y d = características estructurales).
- k) Preferencias
- l) Percepciones (e y f = características del comportamiento). (David E. Apter, 1963. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Edit. Aguilar).



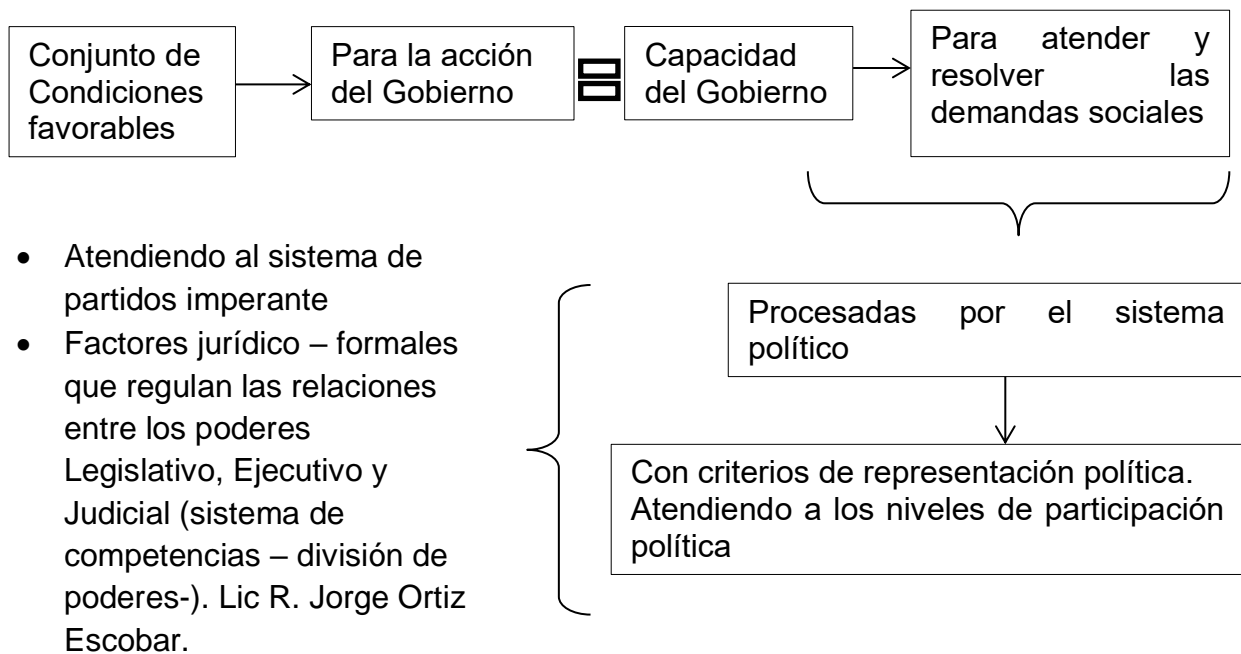
- El Gobierno como variable independiente

- El Gobierno define los propósitos y objetivos del cambio (características normativas) y su organización (características estructurales). (David E. Apter, 1963. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Edit. Aguilar.)



Variables intermedias relativas al Gobierno Democrático.(David E. Apter, 1963. Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Edit. Aguilar).

Gobernabilidad



Tercera Parte

¿Se puede perfeccionar el sistema democrático mexicano desde el interior de la Administración Pública?

- Respuestas

1.- **No**, porque implica contaminar, distorsionar los objetivos de la administración pública, con los intereses políticos.

2.- **Sí**, en la medida en que la finalidad de la administración pública es poner en funcionamiento la estructura administrativa del Estado **en beneficio de la población**, a través de servicios públicos centrados en incrementar la calidad de vida de la población.

¿Dónde estamos?, ¿Cómo hacerlo?, ¿Quiénes?

Respuestas y propuestas.

- **Pregunta**

¿Porqué están tan indignados los mexicanos?

Respuesta

“...la desilusión democrática... (Antonio Aguilar Rivero, 2015).

Pregunta

¿a qué se debe la aguda inconformidad con el funcionamiento de la democracia?

Respuesta

La causa mayor apunta a tres palabras: **corrupción, violencia e impunidad.** (Enrique Krauze, Letras Libres, mayo, 2016)

- “...Los mexicanos ven el país más libertad e incluso más respeto a los derechos humanos que justicia. Arriba de todas estas categorías aparece **la discriminación y la impunidad...**” (Alejandro Moreno, Este País, mayo, 2016)

“...aunque ya se encuentra contemplado en la Legislación, continua ausente la implementación de un **servicio profesional de carrera que garantice estabilidad y desarrollo profesional a los facilitadores.** La improvisación en materia de capacitación que se ha realizado hasta ahora [en materia penal] resulta insuficiente si continúan ausentes condiciones laborales optimas para los facilitadores. De no atender este problema se corre el riesgo de una alta rotación y más curvas de aprendizaje que retardarían los beneficios que ya empiezan a observarse..” (Carlos de la Rosa Xochitiotzi. Este País, mayo, 2016)

- Se requiere la expedición de lineamientos generales unificados para los servidores públicos, y evitar el exceso de normas que dificultan su aplicación y ejecución.

Incluyendo

Un Código de ética o de conducta que privilegie la **neutralidad política o partidaria** y que refuerce los principios de legalidad, transparencia, rendición de cuentas e integridad/honestidad (valores).

Si la **gestión pública por competencias**, consiste en un proceso dinámico – **incremental**, se debe vincular al sistema de capacitación por competencias, más la promoción de la certificación, alineado al perfil de puestos por competencias (visión integral).

Rendición de cuentas efectiva.

Es la relación entre dos actores, donde uno informa, explica y justifica sus acciones a otro, que tiene la capacidad legal para sancionarlo (de ser procedente), cumpliendo las formalidades esenciales del procedimiento y respetando su garantía de audiencia que se complementa con la transparencia, acceso a la información y fiscalización.

Si la fiscalización consiste en revisar que no se presente alguna irregularidad, incumplimiento de obligaciones o posibles conductas ilícitas respecto de la gestión financiera, el ORFIS no debe olvidar que es un órgano técnico del H. Congreso del Estado.

Impulsar el **principio de “méritos”** para el ingreso, promoción y permanencia en el servicio público que se refleje en un justo esquema de estabilidad laboral.

- 2) Revisar y fortalecer el **sistema de gestión por competencias** en las administraciones Estatales y Municipales.
 - Dinamizar las políticas públicas de **profesionalización** de los servidores públicos, como parte de acciones de desarrollo institucional (política integral de recursos humanos),
 - Articular procesos democráticos hacia el interior de la administración pública (comunicación en las relaciones internas - humanas y laborales -)

- Enfoques de administración por procesos – **vs** – administración por estructuras funcionales.
- Alineación de los planes, programas, metas periódicas (sexenales) con las estrategias y acciones con los procesos administrativos,
- insistir en un esquema de coordinación y colaboración interinstitucional.

Revisar y estandarizar el sistema de promociones, ascensos, salarios y compensaciones basado en el **buen desempeño**/resultados/compensación/ estímulos vinculados al desempeño

Revisar y actualizar los programas de capacitación y adiestramiento enfocados en multihabilidades, autoestima, permanencia, trabajo en equipo y valores, centrados en resultados (desempeño) organizacionales, técnicos y desarrollo personal (humano) y profesionales.

(gestión administrativa).

- Incluyendo cursos virtuales preponderantemente prácticos.
- Actualizar el portal del usuario y guías o trípticos de orientación.

Hacer coincidir valores, actitudes y conductas que sean idóneas con el puesto actual y al que se aspira (ascensos/promociones).

Transitar a una administración pública en la que el servidor público sea el eje de la profesionalización y el usuario el centro del servicio público eficaz y eficiente, ajustándose al presupuesto autorizado o asignado (como regla) y la ampliación presupuestal la excepción.

Revisar y actualizar lo referente al subejercicio y su no aplicación en tiempo y forma (responsabilidades y sanciones)

Establecer un “**tope**” a las compensaciones que limite su discrecionalidad, sin perder de vista la productividad (resultados) personal de cada servidor público (tabuladores).

Se debe redefinir el quehacer del servidor público, centrado en un servicio público de calidad, que tenga como eje de su actuación al usuario del mismo, en un esquema de transparencia, de rendición de cuentas y fiscalización, orientado a resultados, que impacten positivamente en el nivel de vida de la población.

Se deben mejorar las prácticas, los usos y costumbres de los recursos humanos en la administración pública, que la transformen “en una organización más ágil, más eficaz, más transparente, y menos costosa, en que el servidor público sea el coadyuvante y agente de cambio de tales mejoras, y el usuario de los servicios públicos de calidad, el beneficiario directo.

Se requiere “...crear un ambiente de trabajo satisfactorio, reconociendo a los servidores públicos que ponen en práctica los valores institucionales (sentido de pertenencia), que realizan un trabajo de calidad y proporcionan un buen servicio...” (Laura Álvarez Larios)

Establecer un sistema o subsistema, de **equivalencia** en paralelo a la preparación académica, sustentado en la experiencia práctica/buen desempeño (productividad) y en la igualdad de oportunidades, que incluya personal de “base, sindicalizado, de contrato y confianza” y se incluya a todos los niveles, desde operativos hasta directivos (Departamento de capacitación y desarrollo).

- Considerar la dimensión humana del servidor público, enfocado al usuario, exige evaluaciones periódicas de satisfacción y calidad de los servicios proporcionados al usuario.
- En paralelo, requieren que el esfuerzo y el talento del servidor público sean valorados y estimulados.
- Lo anterior implica que la asignación de estímulos periódicos sea transparente, sin injerencia del jerárquico superior, a través de un mecanismo de seguimiento al buen desempeño.

Los mandos superiores deberán firmar una carta compromiso **al desempeño**, obligándose a que su designación o nombramiento surta efectos únicamente:

- a) durante el tiempo de quien lo propuso,
- b) condicionado a resultados satisfactorios,
- c) la intervención del órgano de control interno en caso de actitudes arbitrarias y
- d) descuido de su responsabilidad institucional y personal.

- Dinamizar la profesionalización
- Se requiere dinamizar “...la profesionalización de los mandos medios y superiores de la administración pública [...del país y ...] el sistema de servicio profesional de carrera debe atender las brechas técnica y normativa y estudiar su estrategia de implementación; para restaurar la confianza en el sistema basado en méritos, garantizando su buen funcionamiento. La **confianza** es un activo intangible necesario para el funcionamiento del **servicio público**, [...que] se reflejará en aumentos en la eficiencia y la transparencia del gobierno, así como en la competitividad y el crecimiento económico del país y su capacidad para prestar mejores servicios y procedimientos más ágiles a sus ciudadanos...”

“...La meta es lograr un gobierno menos costoso y más eficiente por medio de una fuerza laboral más profesionalizada y especializada...” que contemple la igualdad de oportunidades incluyendo la equidad de género, para garantizar la continuidad en el desempeño eficaz de las instituciones...”conforme a las metas previamente establecidas”. (OCDE, 2011. *Hacia una gestión pública más efectiva y dinámica en México*. OECD Publishing.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264116252.es>)

