

XVI Seminario de la Federación Internacional de Antiguos Alumnos Iberoamericanos del INAP de España (FIAAIINAPE)

Tema: Políticas públicas y empleados públicos frente al COVID-19: la respuesta iberoamericana a una crisis inesperada”

Subtema: Responsabilidad compartida.

Título:

Responsabilidades compartidas entre el gobierno y la ciudadanía en México, ante el COVID-19.

Asociado INAP. Dr. Víctor Manuel Martínez Chávez.

Exbecario: FIAAIINAPE.

AMEINAPE.

Responsabilidades compartidas entre el gobierno y la ciudadanía en México, ante el COVID-19.

Dr. Víctor Manuel Martínez Chávez.

Fundamento constitucional de la Participación Ciudadana en México.

El artículo 26 constitucional, establece que “el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional.” Por lo que La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos y mecanismos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan nacional de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas y municipios e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución

Marco jurídico de la Participación Ciudadana en México.

Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones Civiles, estipula en el artículo 6, que las organizaciones de la sociedad civil tienen los siguientes derechos: Participar, conforme a la Ley de Planeación y demás disposiciones jurídicas aplicables, como instancias de participación y consulta;

Integrarse a los órganos de participación y consulta instaurados por la Administración Pública Federal, en las áreas vinculadas con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley, y que establezcan o deban operar las dependencias o entidades;

Participar en los mecanismos de contraloría social que establezcan u operen dependencia y entidades, de conformidad con la normatividad jurídica y administrativa aplicable; Participar, en los términos que establezcan las disposiciones jurídicas aplicables, en la planeación, ejecución y seguimiento de las políticas, programas, proyectos y procesos que realicen las dependencias y entidades, en relación con las actividades a que se refiere el artículo 5 de esta ley, y ¿Qué hace el gobierno?.¿Por qué o para qué lo hace? Y ¿Cómo lo hace?.

La Participación y responsabilidad compartida, se sustenta en la experiencia y colaboración del gobierno por medio de la administración pública y la ciudadanía, como se puede manifestar en los siguientes mecanismos acciones de gobierno y organizaciones no gubernamentales (ONG).

Los procesos decisorios públicos a través de la voz del ciudadanía en la consulta para la agenda de gobierno, reflejada en las políticas públicas vía la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, se ha ampliado a múltiples actores (Gobierno) y protagonistas (ciudadanía) en los procesos de construcción de políticas , programas y proyectos gubernamentales.

La corresponsabilidad, en estas experiencias se manifiesta la construcción de acciones de gobierno reflejadas en lo público en sus actividades para la los ciudadanos.

El gobierno delega su responsabilidad compartida con la ciudadanía.

Transformándose en sus procesos procesos decisorios verticales y centralizados a la exigencia de acciones de gobierno reflejadas con la participación de la ciudadanía, con la participación y descentralización (ciudadanía y gobierno).

La corresponsabilidad con las sinergias entre las instituciones gubernamentales y no gubernamentales con base en relaciones de confianza, cooperación, y responsabilidades compartidas. El sentido de las estrategias y metodologías deben de inducirse a las acciones de gobierno y a la participación ciudadana.

En esta propuesta se busca una alternativa integral que involucre a los diversos actores para enfrentar problemas y lograr la eficacia y eficiencia del gobierno, con el fin superar los niveles de marginación y motivar la participación ciudadana como una alternativa, proponemos implicar a la ciudadanía y al gobierno para tener mayor certeza con conocimiento de causa a través de una responsabilidad compartida vía un diagnóstico holístico.

Las reflexiones circulan en torno a la responsabilidad compartida, interactúan en el gobierno en acción en las administraciones públicas y privadas, resaltando al comienzo del siglo en los intentos de los gobiernos en dar una mayor atención de las demandas de ciudadanía.

Problemática

A continuación daremos una pequeña reseña del devenir en las últimas décadas en la vida pública y privada, en donde se ha reflejado un sinnúmero de políticas públicas gubernamentales para la mejora de la ciudadanía, a través los programas gubernamentales, que han favorecido a los gobernantes y no así a el bienestar de la ciudadanía, teniendo como mecanismos las reformas administrativas, modernización administrativa, estrategias para un gobierno para el cambio y programa especial de mejora de la gestión.

Las dos tendencias de la administración pública contemporánea:

“La primera se encamina a orientar, reivindicar, recuperar y reconstruir la naturaleza la naturaleza de la administración pública, en la segunda se resalta la búsqueda de recuperar, reactivar y reconstruir la capacidad administrativa de la administración pública”¹

Estos dos enfoques: Como los señala Luis F. Aguilar Villanueva², en donde el primero Es de orientación a reivindicar la naturaleza de la administración

¹ Aguilar Villanueva. Luis F. Gobernanza y Gestión Pública. Gobernanza y Gestión Pública. Editorial Fondo de Cultura Económica 4ta reimpresión p 40 México 2011

²² Op. Cit. pp 40-46

pública y el segundo busca recuperar y reconstruir la capacidad administrativa de la Administración Pública. De ahí que resaltamos de estas dos tendencias que se complementan y están orientadas a reconstruir su quehacer de lo público y privado en la administración pública (gobernanza), aplicando sus técnicas administrativas (planeación estratégica, Balance Score Card, benchmarking, presupuesto base cero, políticas públicas y otras), ambas sus orígenes y aplicación proceden del sector privado, siendo este el hilo conductor de sus técnicas y herramientas para aplicarse en la Administración Pública, lo que cambia son los enfoques, su universo y sus objetivos.

Propuesta.

Bajo la experiencia de tres décadas, se ha detectado que en los diagnósticos administrativos no se involucra en las acciones de gobierno a la ciudadanía, por esta razón propongo, **este modelo de diagnóstico holístico** bajo el enfoque de sistemas permite generar información organizada para entender la situación esencial de una institución con un mínimo de supuestos sin perder de vista la atención a la ciudadanía en sus quehaceres administrativos, a fin de analizar las patologías administrativas.

El diagnóstico holístico, bajo la visión de sistemas, se define como el conjunto de subsistemas relacionados entre sí, a saber: teleológico, visión organizacional, social-capital humano, jurídico y funcional. Descripción y análisis de la institución como “sistema total y abierto”.³

En todos los casos, el diagnóstico de los subsistemas debe relacionarse con la influencia que ejercen los factores del medio ambiente con la ciudadanía que circunda a la institución, de ahí que se integre el análisis de sistemas como instrumento del diagnóstico⁴ y la técnica FODA. En la figura1 se presentan el modelo, los subsistemas interrelacionados y el contenido de cada uno de ellos.

Dicho gráfico se interpreta y sustenta en cuatro fases, de acuerdo al ciclo de Deming: primera fase, planear; segunda, hacer; tercera, verificar; cuarta, actuar.

³ Ludwig von Bertalanffy establece la teoría de sistemas como un movimiento científico y afirma que el estado característico de los organismos es el único sistema abierto; es abierto en el sentido de que intercambia material con un ambiente; mientras las entradas y las salidas de materiales producen cambios de componentes. Las concepciones previas sobre el estado de equilibrio que mantiene un organismo da origen a la idea de un estado constante. El concepto de un sistema abierto que se mantiene por sí mismo en un estado constante representa una divergencia respecto de los conceptos de la física clásica, que principalmente consideró sistemas cerrados. De acuerdo con la segunda ley de la termodinámica, un sistema cerrado finalmente debe lograr un estado de equilibrio con un máximo de entropía y un mínimo de energía libre; pero bajo ciertas condiciones, un sistema abierto puede mantenerse en un estado constante.

⁴ Para una mayor explicación, véase Robert Lilienfeld, *Teoría de sistemas, orígenes y aplicación en las ciencias sociales*, pp. 44-150.

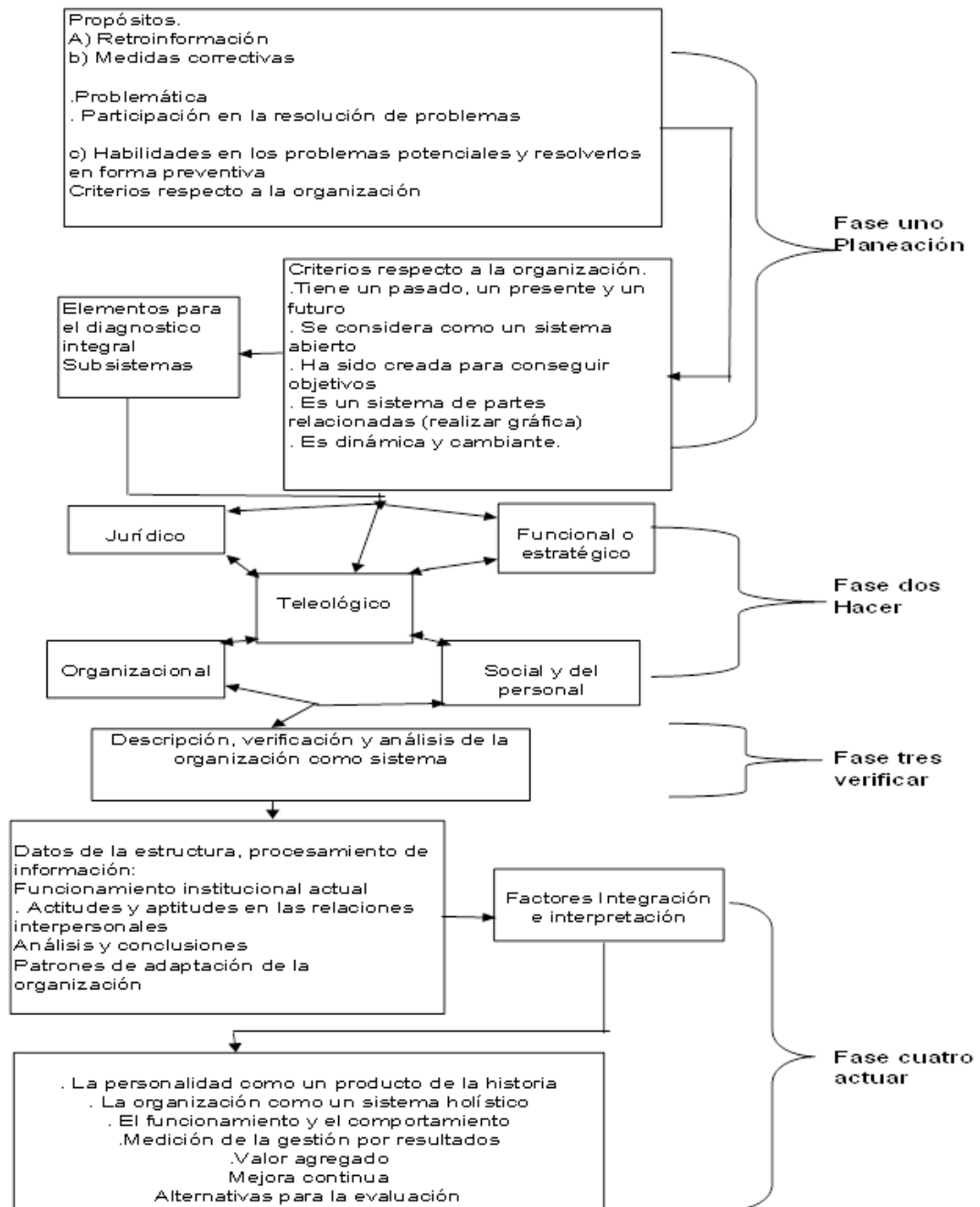


Figura 1 Elementos del modelo del diagnóstico holístico bajo la visión de sistemas.

El diagnóstico debe de ser entendido como parte de la práctica profesional en el que un profesional o especialista utiliza el conocimiento para interpretar los síntomas reflejados en la causa y el efecto de la institución en estudio.

La normatividad a seguir es establecer un orden, una responsabilidad y obligatoriedad de quien interactúa en los subsistemas, así como una congruencia entre la normatividad y los hechos en razón de su ejercicio, con base en la comunicación como eje principal en la dinámica del ejercicio de cada subsistema en la institución.

El diagnóstico debe de ser entendido como parte de la práctica profesional en el que un profesionista o especialista utiliza el conocimiento para interpretar los síntomas reflejados en la causa y el efecto de la institución en estudio.

El diagnóstico debe ser considerado bajo el enfoque de procesos, a fin de contemplar una cadena de valor en su aplicación practicada para la solución de la problemática detectada.

La problemática se manifiesta a través del cuestionamiento a los encuestados, lo que se expresa como el malestar del paciente al acudir con el profesional o especialista en diagnósticos en búsqueda de una solución.

El profesionista en diagnósticos, con el conocimiento de causa a través de la observación y los informes que le manifiesta su equipo de trabajo, determina la causa y las acciones efecto del mal funcionamiento de la institución. Por tanto, son la base para interpretar los malestares institucionales y sustentar los indicadores que sirven como guías para seguir la exploración.

En estos subsistemas se debe fundamentar la congruencia y la sinergia alineadas con la visión con los objetivos y las metas.

Covid-19, reto sanitario, económico y social para México y el mundo, señala estudio del IBD.

Características demográficas y de salud de la población mexicana, así como las condiciones socioeconómicas, incidirán en el impacto de esta epidemia en nuestro país.

Experiencia internacional muestra que la evolución de la epidemia solo puede ser atenuada con intervenciones anticipadas y con gran determinación en las medidas de aislamiento y distanciamiento social.

La pandemia del coronavirus Covid-19 representa hoy la amenaza más importante de la salud pública y de la economía en todo el mundo, señala una investigación elaborada por la Dirección General de Investigación Estratégica del Instituto Belisario Domínguez (IBD).

De acuerdo con el estudio titulado “Características, medidas de política pública y riesgos de la pandemia del Covid-19”, elaborado por Jesuswaldo Martínez Soria, Ma. Concepción Torres Ramírez y Ernesto David Orozco Rivera⁵, apunta que la duración y la intensidad de la epidemia en el país dependerá del cumplimiento de las prácticas de prevención de las personas y, especialmente, de las medidas de política pública para romper las cadenas de contagio y mitigar, contener, diagnosticar y atender oportunamente todos los casos.

La investigación destaca que, según la información disponible, la población que es más susceptible de contraer la infección y de sufrir complicaciones que ponen en peligro la vida: son quienes tienen antecedentes de hipertensión,

⁵ Publicado: Sábado, 21 Marzo 2020 10:47. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4816> consultado 27 de Agosto de 2020.

diabetes y enfermedad coronaria, los adultos mayores o pacientes en curso o en recuperación de padecimientos oncológicos u otras enfermedades crónico-degenerativas.

El estudio del IBD sostiene que la evolución de la epidemia del Covid-19 en México podría incrementarse por las condiciones socio económicas del país, que constituyen un mayor riesgo en comparación con otros países desarrollados.

Los investigadores recuerdan que actualmente 20.2 millones de mexicanos no tienen acceso a servicios de salud, 24.7 millones no cuentan con servicios básicos en su vivienda y 25.5 millones de personas no tienen acceso a una alimentación suficiente y adecuada.

Los rezagos en el desarrollo nacional, pero también las deficiencias institucionales del sistema de salud configuran un entorno de vulnerabilidad que podría facilitar el comportamiento de la epidemia y la saturación de los servicios de salud, considera el estudio.

La investigación agrega que, aunque en México los episodios de contagio hasta ahora no son aún tan elevados, la experiencia internacional muestra patrones en la evolución de la epidemia que sólo han podido ser atenuados con intervenciones anticipadas y con gran determinación en las medidas de aislamiento y distanciamiento social.

Aprueban en Comisiones reforma constitucional para garantizar derechos y beneficios a sectores vulnerables. Se trata de modificaciones al artículo 4º de la Constitución Política, en materia de bienestar.

Las comisiones unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, Segunda, aprobaron reformas y adiciones al Artículo 4º Constitucional en materia de bienestar, para garantizar derechos, beneficios económicos y salud universal a grupos vulnerables, adultos mayores, indígenas, afroamericanos, discapacitados y a estudiantes de todos los niveles del Sistema Nacional de Educación Pública, sobre todo a los hijos de familias pobres, así como para marginados y olvidados de siempre.

En reunión extraordinaria, los citados órganos legislativos que presiden los senadores de Morena, Oscar Eduardo Ramírez Aguilar y Ana Lilia Rivera Rivera, respectivamente, aprobaron en forma unánime el dictamen a la minuta con proyecto de decreto de la Cámara de Diputados que reforma y adiciona el artículo 4º de la Constitución Política, en materia de bienestar.

La asamblea autorizó en votación económica incorporarlo al orden del día de la sesión ordinaria de ayer y quedara de primera lectura. El próximo martes se le dispensará la segunda lectura y se pondrá a discusión y aprobación del Pleno.

En los resolutivos avalados por las y los senadores de las comisiones unidas, se establece que la Ley definirá un sistema de salud para el bienestar, con el fin de garantizar la extensión progresiva, cuantitativa y cualitativa de los servicios de salud para la atención integral y gratuita de las personas que no cuenten con seguridad social.

Se indica que el Estado garantizará la entrega de un apoyo económico a las personas que tengan discapacidad permanente en los términos que fije la Ley. Para recibir esta prestación tendrán prioridad las y los menores de 18 años, las y los indígenas y las y los afromexicanos hasta la edad de 64 años y las personas que se encuentren en condición de pobreza

En tanto, las personas mayores de 68 años tendrán derecho a recibir por parte del Estado una pensión no contributiva en los términos que fije la Ley. En el caso de las y los indígenas y las y los afromexicanos esta prestación se otorgará a partir de los 65 años. Además, el Estado establecerá un sistema de becas para las y los estudiantes de todos los niveles escolares del sistema de educación pública, con prioridad a las y los pertenecientes a las familias que se encuentren en condición de pobreza, para garantizar con equidad el derecho a la educación.

Concluyeron que, de aprobarse la iniciativa, se generará un impacto potencial de hasta 95 mil 730 millones 508 mil 349 pesos. No obstante, tomando en cuenta el escenario en el cual todas las entidades federativas celebren acuerdos de coordinación, con los recursos del FASSA se podrían solventar los recursos adicionales que, se estiman, serían necesarios para atender las propuestas de esta iniciativa.

El senador Félix Salgado Macedonio, de Morena, destacó que será una realidad la búsqueda de beneficios económicos integrales para los grupos vulnerables, adultos mayores, indígenas, afromexicanos, estudiantes de todos los niveles del Sistema Nacional de Educación Pública, sobre todo hijos de familias pobres, así como para discapacitados, marginados y olvidados de siempre.

La senadora Claudia Ruiz Massieu, del PRI, señaló que la ampliación de derechos es una consigna y es parte de esa lucha histórica por impulsar apoyos reales hacia los sectores excluidos de siempre. Para hacerlos realidad, indicó, se deberá establecer con precisión el entramado institucional que se apoyará en políticas públicas específicas, con el fin de que no sólo se constitucionalice esos derechos, porque cada uno son bastante amplios, precisó.

El senador Dante Delgado, de MC, aseguró que esta reforma constitucional permitirá atender a los más desprotegidos de toda la vida, por lo cual exhortó a las y los senadores en general a acompañarla con el sentido afirmativo de su voto, con el fin de ser congruentes entre lo que se dice y lo que se hace.

El senador Miguel Ángel Mancera, del PRD, resaltó que es un tema que se viene analizando desde muchos años atrás, por parte de una corriente de políticos progresistas, mujeres y hombres. “Las reformas y adiciones al Artículo 4º Constitucional van a ser ejemplo en América Latina en la lucha por los derechos sociales”, pronosticó.

Una vez aprobada esta reforma en el Pleno del Senado, se devolverá a la Cámara de Diputados, y una vez que avalen las modificaciones realizadas por la Cámara Alta, esta reforma será remitida a los Congresos Locales para que

la ratifiquen y la aprueben en un 50 por ciento más uno de ellos, para que de esa forma sea constitucional y la promulgue el Presidente de la República.

Acuerdo del grupo de trabajo plural para dar seguimiento a la atención federal por COVID-19.

Reconocen decisión del Ejecutivo para convocar al Consejo de Salubridad General a fin de hacer frente a la pandemia. Solicitan a la Secretaría de Salud informe sobre las capacidades institucionales, hospitalarias, humanas materiales y financieras para atender la crisis. El Pleno del Senado de la República aprobó un punto de acuerdo de la Junta de Coordinación Política referente al COVID-19, con diversas acciones, entre las que resalta la conformación de un grupo de trabajo con integrantes de las diferentes fracciones parlamentarias para dar seguimiento y aportaciones a las acciones del Gobierno Federal para atender la pandemia.

El grupo plural fungirá como un canal directo de comunicación con los titulares de las instancias avocadas a la atención, con quienes celebrará reuniones periódicas. En el punto de acuerdo se reconoce la decisión del Ejecutivo Federal de convocar al Consejo de Salubridad General para hacer frente a la emergencia por el virus.

También se exhorta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la de Economía a formar grupos de trabajo para diseñar un plan emergente, económico, fiscal y financiero que haga frente a los efectos adversos que puedan surgir en la economía nacional.

Además de que propone que se estudien acciones específicas de apoyo a los grupos vulnerables, la revisión de figuras de seguro de desempleo, estímulos fiscales a la población, a micro, pequeñas y medianas empresas, como a los sectores productivos del país. Se incluye un exhortó a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social del Gobierno Federal y a sus equivalentes en las 32 entidades federativas a instrumentar, a través del diálogo social con organizaciones de empleadores y trabajadores, un Plan Emergente para la mitigación de los efectos perjudiciales en el ámbito laboral causados por la pandemia.

A la misma instancia se pide que se generen las medidas necesarias de conciliación familia-trabajo, de acuerdo con las necesidades específicas de las personas afectadas, con una visión de igualdad entre hombres y mujeres para la distribución equitativa de la responsabilidad de cuidado, en coordinación con las respectivas cámaras empresariales y asociaciones sindicales del país.

Asimismo, se solicita a la Secretaría de Salud Federal un informe detallado sobre las capacidades institucionales, hospitalarias, humanas materiales y financieras para atender la crisis generada por la crisis de la pandemia.

La presidenta de la Mesa Directiva, Mónica Fernández Balboa, recordó que en el Senado de la República se han llevado a cabo diversas acciones para reducir el riesgo de contagio y atenuar el impacto negativo de la pandemia del COVID-19.

Desde los primeros días de febrero, agregó, la Mesa Directiva giró instrucciones a la Secretaría General de Servicios Administrativos para realizar diversas acciones en ese sentido:

Distribución del gel antibacterial y cubrebocas, carteles informativos, la inhabilitación de la huella digital, la toma de temperatura corporal a las personas que ingresan al recinto, así como la revisión médica cuando se requiera.

El 12 de marzo del presente, la Cámara de Senadores también acordó suspender cualquier actividad distinta a las sesiones plenarias y de comisiones, las participaciones de senadoras y senadores en eventos parlamentarios en el extranjero, así como el acceso al salón del Pleno y a las reuniones de comisiones a personas distintas a los legisladores.

Fernández Balboa refirió que el 18 de marzo del mismo año, el Pleno aprobó medidas complementarias para la protección de mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, madres con hijos menores de ocho años, personas mayores de 65 años y personal con factores de riesgo.

Además, recordó, el senador Jorge Carlos Ramírez Marín propuso a esta Mesa Directiva la implementación de medidas para poder llevar a cabo sesiones plenarias de forma virtual.

El legislador, acotó, ha estado trabajando con la Unidad de Informática del Senado de la República, para conocer si las plataformas con las que cuenta este órgano legislativo cuentan con el soporte para este tipo de actividades.

En fechas próximas, adelantó Mónica Fernández Balboa, la Mesa Directiva anunciará los mecanismos adicionales que se implementen para la realización de las actividades del Pleno y de las comisiones.

Conclusiones.

El hilo conductor de esta ponencia se sustenta con la participación y responsabilidad compartida con la ciudadanía para así, obtener un buen gobierno en donde se manifiesta la voz de la ciudadanía y la voz de los gobernantes para las decisiones manifestadas en la construcción de los procesos de las políticas públicas (programas, proyectos y planes nacionales de desarrollo).

Considerando que en toda acción de gobierno, vía la Administración Pública, debe participar la ciudadanía para obtener en sí, una buena acción de gobernanza con la responsabilidad compartida.

Se recomienda en la acción de gobierno con la ciudadanía la aplicación de un diagnóstico holístico bajo la visión de sistemas, donde interactúen el gobierno y los ciudadanos originándose así una gobernanza, actuando cada persona con responsabilidad y corresponsabilidad.

Finalmente, se advierte que, el desempeño de la economía mexicana se verá afectada internamente por la disminución de la actividad en la demanda de

bienes y servicios, particularmente en los sectores del turismo y la construcción, tradicionalmente sensibles a los desequilibrios en los mercados.

Bibliografía.

Abascal Rojas, Francisco, Cómo se hace un plan estratégico: modelo de desarrollo en una empresa, Madrid, ESIC, 1996.

Aburto Jiménez, Manuel, Administración por calidad, CECSA, México, 1992.

Ackoff, L., Rusell, El paradigma de Ackoff. Una administración sistemática, Limusa Wiley, México, 2002.

Acle Tomasini, Alfredo, Planeación estratégica y control total de calidad, Grijalbo, México, 1990.

Aguilar Villanueva. Luis F. Gobernanza y Gestión Pública. Gobernanza y Gestión Pública. Editorial Fondo de Cultura Económica 4ta reimpression México 2011.

Aguilera Murguía, Ramón y Mina, Jorge Nacif. Los archivos públicos: su organización y conservación, Porrúa, México 2007.

Dror, Yehezkel, La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma, México, FCE, 1996.

Lilienfeld, Robert. Teoría de sistemas, orígenes y aplicación en las ciencias sociales.

Martínez Chávez Víctor Manuel. Diagnóstico Administrativo Holístico. Editorial Trillas Cuarta edición México 2010.

<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/47897-aprueban-en-comisiones-reforma-constitucional-para-garantizar-derechos-y-beneficios-a-sectores-vulnerables.html>. Consultado el 19 de agosto de 2020.

<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/47896-acuerdan-grupo-de-trabajo-plural-para-dar-seguimiento-a-la-atencion-federal-por-covid-19.html>. Consultado el 19 de agosto de 2020

<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/47897-aprueban-en-comisiones-reforma-constitucional-para-garantizar-derechos-y-beneficios-a-sectores-vulnerables.html>. Consultado el 24 de agosto de 2020.

IBD.<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4816>. Consultado el 17 de agosto de 2020.

<http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/47897-aprueban-en-comisiones-reforma-constitucional-para-garantizar-derechos-y-beneficios-a-sectores-vulnerables.html>. Consultado el 27 de agosto de 2020.