

## **LA GERENCIALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA\***

MARÍA DEL CARMEN PARDO

EN MÉXICO, EL PROCESO DEMOCRATIZADOR ha propiciado el surgimiento de una ciudadanía más participativa e informada, lo que se ha traducido en una demanda de servicios más eficientes y funcionarios más profesionales, así como de una gestión más transparente. Ello contrasta con el hecho de que los esquemas administrativos tradicionales no necesariamente propiciaron una participación activa de los funcionarios, lo que impidió un compromiso claro con los fines y valores del servicio público. Esas disfunciones favorecieron patronazgos, clientelismos, corrupción, entre otros comportamientos indeseables, que se evidenciaron de muchas maneras, particularmente en el momento de cambiar las administraciones. El escenario actual de una ciudadanía más exigente y una administración pública con serios rezagos ha puesto de manifiesto la necesidad de realizar reformas administrativas que resuelvan o, al menos, aminoren esos problemas. Sin embargo, una de las características principales de los intentos de modernización administrativa en México ha sido que éstos han quedado subordinados a otros objetivos: por un lado, a las políticas de desarrollo económico e industrial y, por el otro, a los imperativos del control político, resultado de las prácticas de un Estado autoritario. No fue sino hasta el momento en el que empezó a desgastarse ese modelo autoritario cuando las políticas de modernización administrativa comenzaron a ganar autonomía, aunque sujetas, de alguna manera, a las prioridades de la recuperación económica.

En los últimos años (1995-2005), la modernización administrativa se hizo más visible en la agenda política, pero los intentos al respecto resultaron limitados y poco articulados. Durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo se propuso el Programa de Modernización de la Administración

\* Este trabajo forma parte de uno más amplio en el que se comparan los proyectos modernizadores de los últimos gobiernos. Agradezco a Marcela Vázquez su ayuda para elaborarlo.

Pública, que de manera explícita incluyó, entre otras cosas, la propuesta de poner en marcha un servicio civil de carrera, proyecto que no logró concretarse.<sup>1</sup> El gobierno de Vicente Fox, a pesar de provenir de uno de los partidos de oposición, el Partido Acción Nacional (PAN), y de que su llegada interrumpía el largo periodo de casi setenta años de gobiernos salidos del hasta entonces partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), tuvo una propuesta de modernización que se materializó, en una primera decisión, tal como había sucedido con otros gobiernos, en modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública. Sin embargo, incluyó, como lo hizo Ernesto Zedillo, un programa *ad hoc* de reformas, pero con la diferencia de que éste sí formó parte importante de la agenda política, con el consecuente apoyo que de eso se derivó.

El propósito de este trabajo es analizar la propuesta de modernización administrativa del gobierno del presidente Vicente Fox, tratando de entender si ofreció algún tipo de salida para los grandes problemas de la administración pública mexicana, que hay que decir que no gozaba ni goza de una valoración positiva por parte de la sociedad. Se partió de una fuerte crítica a las modalidades de operación tradicionales del gobierno, la que se tradujo en la elaboración del documento “Modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental”, en el que se establecieron objetivos específicos, entre los que figuraba trabajar bajo metas negociadas, teniendo como eje la innovación y la búsqueda de un “gobierno de calidad mundial”.<sup>2</sup> Esta propuesta consideró a la administración pública como un terreno propicio para la competencia y la búsqueda de eficiencia y efectividad, pero sin tomar en cuenta los impactos sociales que ello podría tener. El documento fue elaborado por la Oficina de Innovación Gubernamental (OIG) adscrita a la Presidencia de la República y entregado al presidente el 20 de enero de 2001, quien lo “aprobó ese mismo día con el mandato de divulgarlo ampliamente y realizar una presentación formal del mismo al gabinete ampliado”.<sup>3</sup> Como resultado de ese documento, que sirvió de punto de partida para diseñar la denominada Estrategia de Innovación Gubernamental, se desarrolló el programa rector en esta materia, la Agenda de Buen Gobier-

<sup>1</sup> Véase María del Carmen Pardo, “La modernización administrativa zedillista, ¿más de lo mismo?”, *Foro Internacional*, vol. XLIII, núm. 1, pp. 192-214.

<sup>2</sup> José Mejía Lira, “La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano”, ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Santiago, Chile, 18-21 de octubre de 2005, p. 9.

<sup>3</sup> Aunque no deja de llamar la atención la prontitud con que el presidente aprobó el documento, sobre todo tratándose de un documento que debía constituir la guía básica del proceso de modernización y que sólo fue difundido en el gabinete y no se sometió a la discusión de las secretarías.

no (ABC), integrada también por la OIG, cuyo diseño se basó en una muy buena proporción en principios gerenciales y, en opinión de algunos funcionarios, rescatando de manera intuitiva más que científica algunas de las principales ideas de la nueva gestión pública (NGP).<sup>4</sup>

Muchos de los funcionarios de la administración de Fox habían trabajado en la iniciativa privada, por lo que las prácticas gerencialistas que se estaban implantando les resultaban familiares. Eso facilitó el impulso de la ABC, ya que consistía en transferir las prácticas corporativas al gobierno. La base de la innovación se relacionaba con los conceptos del *new public management*, que están bien siempre y cuando no se pierda de vista la función principal y esencia del sector público *vs.* el sector privado. Al respecto, yo creo que en algunos casos se abusó, se quiso hacer esto como una empresa sin considerar las diferencias mencionadas. En realidad, la aplicación del *new public management* en México no fue deliberado, sino producto de la coincidencia. Algo que caracterizó a la administración del ex presidente Fox fue ser un gobierno corporativo, como ya se mencionó, muchos cuadros de mando tenían gran trayectoria en el sector privado. No obstante, los excesos no fueron buenos, porque si bien se tenía a los expertos que podían hacer funcionar perfectamente algún modelo de política pública, en contraparte, estaba el desconocimiento o ignorancia respecto al marco normativo que regula la administración pública. Eso creó un desfase importante y poco conveniente.<sup>5</sup>

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se mantuvieron las atribuciones de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), transformada en Secretaría de la Función Pública (SFP) en marzo de 2003, para llevar a cabo acciones en materia de combate a la corrupción, transparencia y desarrollo administrativo. Dentro de las tareas de modernización se emprendió un proceso interno de planeación estratégica, con el propósito de definir el quehacer de la dependencia, a partir de dos elementos básicos: la organización de las actividades tradicionales y los proyectos del nuevo gobierno. El compromiso era lograr desempeñarse con altos niveles de eficiencia y eficacia, actuar con valores y principios éticos, atender a la población y ser capaz de aprovechar los recursos que la sociedad le había confiado. Lo que resulta evidente es que la llegada al go-

<sup>4</sup> Para entender los alcances de la nueva gestión pública, véase B. Guy Peters, "Governance without Government? Rethinking Public Administration", *Journal of Public Administration Research and Theory*, núm. 8, 1998, pp.229-231; Chistopher Pollitt y Geert Bouckaert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

<sup>5</sup> Entrevista a Carlos Valdovinos, director general de Simplificación Regulatoria, Secretaría de la Función Pública, 25 de julio de 2007.

bierno de un partido de oposición, cuya bandera fundamental fue la del cambio, ofrecía un ambiente propicio para incluir en la agenda una propuesta específica para modernizar la administración pública.<sup>6</sup>

De la integración de la ABG y la influencia que recibió, se señala que “un mérito importante con respecto a la modernización administrativa fue su capacidad de respuesta para sumarse al momento histórico que vivían otros países (para lo cual fue fundamental el ejemplo de los demás que conforman la OCDE). Si bien la ABG se creó tardíamente, no había manera de hacerlo antes. Primero, porque era el primer gobierno de la transición y, segundo, porque cuando hay cambio de administración se tienen que romper inercias malas e impulsar las buenas, pero reorientándolas a las nuevas prioridades”.<sup>7</sup>

Pero si bien el contenido de la propuesta modernizadora se asemejaba a lo que se estaba haciendo en otros países, no necesariamente se integró para buscar soluciones a los problemas que aquejaban a la administración pública mexicana. De ahí que, en opinión de un funcionario cercano a la operación de las tareas de la agenda, “los objetivos de la ABG eran claros, estaban expresados en cada una de sus seis estrategias. En ese sentido, había un código de valores no mexicano, correspondiente casi estrictamente a la deontología de las organizaciones internacionales: la OCDE y el Banco Mundial. De hecho, la organización del antes PUMA, hoy Public Governance Committee de la OCDE, está dada en grupos de trabajo que se alinean prácticamente perfecto con lo que fue la ABG. Por lo tanto, los objetivos no eran mexicanos, pero sí los ‘cómos’”.<sup>8</sup>

#### UNA MIRADA A LA AGENDA DE BUEN GOBIERNO

La ABG mezcló procesos específicos (gobierno digital, gobierno profesional y gobierno que favorece mejoras regulatorias) con resultados (gobierno honesto y transparente, gobierno que cueste menos y gobierno de calidad). Juntos, los tres procesos y los tres resultados conformaron seis estrategias de

<sup>6</sup> La transición democrática influyó para que así fuera. Con ella no sólo hubo cambio de funcionarios, sino un cambio generacional. Durante el sexenio de Zedillo, el promedio de edad de los funcionarios de la Secodam fue de entre 40 y 50 años. Con Fox, el promedio fue de entre 30 y 40. Eso hizo del enfoque algo muy diferente, más moderno y con miras a la calidad. Definitivamente, el cambio de partido fue un parteaguas, propició que se retomaran las experiencias pasadas, pero sobre todo que se propusieran nuevas ideas. Entrevista a funcionaria de la Secretaría de Función Pública, 26 de julio de 2007.

<sup>7</sup> Entrevista citada a Carlos Valdovinos.

<sup>8</sup> Entrevista a Javier González Gómez, director general adjunto de Innovación y Buen Gobierno, Secretaría de la Función Pública, 27 de julio de 2007.

buen gobierno, que en última instancia buscaron modificar la percepción que la ciudadanía tenía del desempeño gubernamental. La propuesta intentó que todas las dependencias de la administración pública promovieran cambios que apuntaran en esas seis direcciones, en un ambiente de competencia en el que serían calificadas de acuerdo con el grado de avance y madurez que fueran logrando, es decir, de acuerdo con el grado de adaptación que fueran adquiriendo respecto a la propia propuesta de cambio. La AGB estableció como ejes de actuación de la administración pública:<sup>9</sup> un gobierno honesto y transparente, profesional, de calidad, digital, con mejora regulatoria y que costara menos.

De manera paralela y sin propiciar ningún tipo de coordinación, se responsabilizó a la SFP de un sistema que se identificó como Sistema de Evaluación y de Metas Presidenciales, consistente en que los titulares de las dependencias y entidades debían negociar con el presidente cada año un conjunto de metas, así como los plazos para cumplirlas. Las dos propuestas perseguían propósitos distintos, lo que acabó introduciendo en la agenda modernizadora no sólo complejidad sino también confusión, al no poderse establecer claramente la prioridad y profundidad de las acciones que debían ser responsabilidad de las dependencias, con independencia del hecho de que la doble supervisión restó tanto fuerza a las propuestas como capacidad de seguimiento a las dependencias encargadas de la operación.

La AGB tuvo una debilidad de concepción, que consistió en ser asignada a dos organizaciones diferentes: Presidencia y SFP. Eso provocó que algunos actores clave de la administración pública (AP) vieran la modernización administrativa como un tema exclusivo de ambas organizaciones, cuando en realidad la modernización pública es liderada por esos actores, pero es una tarea de todas las organizaciones de la AP. Entonces, el hecho de que ciertos actores no hayan asumido la modernización administrativa como una tarea propia rompió la cadena valorativa. Los motores tienen que ser internos y los promotores tienen que asegurar que los incentivos sean los correctos para que las dependencias e instituciones de la AP federal se apropien de la importancia del cambio. Si eso no sucede, el esfuerzo es incompleto. Eso fue lo que pasó: hubo burbujas de éxito, pero el esfuerzo no fue generalizado. No se buscó una modernización homogénea desde el nivel de política pública ni se crearon los incentivos para que la estrategia bajara a las entrañas de la AP.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Presidencia de la República, *Agenda presidencial de Buen Gobierno*, México, 2003.

<sup>10</sup> Entrevista citada a Javier González.

Esto dio como resultado que, desde su diseño, el esquema presentara serios inconvenientes; las instituciones debían inscribir sus objetivos en el marco del sistema de metas presidenciales a fin de asegurar su avance y su supervisión. No obstante, el sistema de metas presidenciales resultó excesivamente general, sin una adecuada ni suficiente estandarización en su formulación, dificultando, por tanto, su efectiva evaluación.<sup>11</sup> Por otra parte, a pesar de ser una atribución de la OIG, se responsabilizó a la SFP de emitir una convocatoria que enlistaba los requisitos para la evaluación del grado de avance integral de la implantación de la ABG en cada dependencia, las que se sometían a una especie de “certamen” en el que ponían a prueba sus prácticas innovadoras más efectivas. Las prácticas inscritas se medían en términos de su impacto en relación con las seis estrategias de buen gobierno. Por ejemplo, se buscaba que incluyeran medidas de reducción de aquellos gastos que no agregaran ningún valor a los beneficios ofrecidos a la sociedad, cumpliendo así con la estrategia de un gobierno que costara menos. Los ahorros podían hacerse internamente en cada dependencia o buscando que los proyectos generados promovieran el ahorro en otras. Además, esos ahorros podían traducirse, por ejemplo, en reducciones de las tarifas para los ciudadanos o en recursos para financiar obra pública (construcción de hospitales, escuelas, entre otros conceptos). Este mecanismo típicamente gerencial y de corto plazo, en la práctica, anulaba el cumplimiento y la evaluación de metas de más largo plazo e imposibilitaba distinguir la prioridad entre cumplir dichas metas o ajustar la operación de las dependencias al propósito modernizador integrado en la agenda.

#### Gobierno honesto y transparente

Para lograr un gobierno honesto y transparente, el objetivo principal fue combatir la corrupción dentro del mismo. Se encontró que las principales causas de ésta se relacionaban con una normatividad compleja, falta de capacitación del personal y sistemas y procedimientos que carecían de estándares. Se partió del supuesto de que las costumbres arraigadas y la impunidad alentaban la corrupción, y que la ausencia de información transparente y veraz impedía que los ciudadanos pudieran exigir sus derechos. Las acciones del gobierno que se pensaron para atacar estos problemas iban desde la educación en la familia y en los primeros años escolares, hasta el reconocimiento y

<sup>11</sup> Eugenio Rivera, “La construcción del gobierno electrónico como problema de innovación institucional: la experiencia mexicana”, ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Santiago, Chile, 18-21 de octubre de 2005, p. 11.

premio a quienes se comprometieran con el servicio público, pasando por el reclutamiento, selección y desarrollo de personal, así como por la simplificación administrativa y la participación activa y permanente de la sociedad. Para avanzar en esa dirección, el presidente Vicente Fox anunció el 1° de diciembre de 2000 el establecimiento de un código de ética para todos los funcionarios públicos, que incluía la procuración del “bien común”, entendida a partir de la idea de que el servicio público era patrimonio de todos los mexicanos y sólo se justificaba y legitimaba cuando se situaba por encima de intereses particulares. Se consideró que la integridad de los funcionarios públicos debía quedar de manifiesto al buscar que las acciones y las palabras se caracterizaran por su honorabilidad y resultaran “dignas de credibilidad”, fomentándose siempre una cultura de la confianza. Otro atributo sería la honradez, en el entendido de que los cargos públicos no podían ser utilizados para obtener ganancias personales y que no resultaba aceptable o ético recibir prebendas de particulares u organizaciones que implicaran dejar de cumplir con las responsabilidades del “bien común”. Imparcialidad significaba que el funcionario no debía privilegiar de manera indebida a personas u organizaciones. La justicia debía implicar que todo funcionario estaba obligado a dar ejemplo de apego y observancia de la ley.

Para realizar el ideal de un gobierno honesto y transparente, se creó la Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción (CITCC), “que permitió que la estrategia al respecto tomara un lugar importante en la agenda de reforma administrativa, pero que fue perdiendo peso a medida en que otras actividades se fueron colocando en dicha agenda, y que la atención del presidente fue cambiando de *focus*, y también a medida que el peso político de Ramón Muñoz fue cambiando; esto es, al ponerse en marcha los proyectos, el eje de reforma administrativa del gobierno de Vicente Fox pareció ser la transparencia y el combate a la corrupción. Cuando se lanza la ABC, lo que empezó siendo el gran tema de reforma administrativa pasó a ser una de sus estrategias, la de gobierno honesto y transparente; el problema es que fue difícil entregar resultados concretos a lo largo del sexenio que permitieran que la atención siguiera centrada en esta particular línea estratégica de la ABC”.<sup>12</sup>

Sin embargo, la todavía Secodam diseñó un programa interinstitucional llamado Programa Estratégico para la Transparencia y Combate a la Corrupción (PETCC) a fin de prevenir y castigar tales ilícitos. Se partió de un diagnóstico en el que estuvo incluido un apartado titulado “El gobierno que recibimos”, que señalaba que el fenómeno de la corrupción era uno de

<sup>12</sup> Entrevista a Mauricio Daussage, director de Coordinación Sectorial de la CITCC, 14 de agosto de 2007.

los grandes problemas que México había enfrentado a lo largo de su historia, debido a conductas irregulares de los servidores públicos y de los particulares. Este fenómeno, se reiteraba, era también producto de un marco normativo muy extenso y complejo, con espacios de discrecionalidad y subjetividad importantes, que favorecieron redes que atentaron contra la creatividad y la productividad de las instituciones y de las personas. Por otra parte, la corrupción había sido el resultado de inercias y costumbres poco saludables en la operación cotidiana, factores que se habían combinado de manera negativa y habían causado enormes daños al país. Se añadía que en materia de transparencia no había existido una política gubernamental consistente que abriera al conocimiento de la ciudadanía la organización y operación de las instituciones, los recursos con los que contaban y los resultados de su gestión.

Para 2004, 161 instituciones del gobierno federal tenían programas de transparencia y combate a la corrupción; en ellas se realizaron más de cuatro mil acciones de mejora en 378 procesos y 655 áreas definidas como críticas, con impacto en más de 940 posibles conductas irregulares. A partir de 2003, la evaluación de los programas operativos de transparencia y combate a la corrupción se realizaría por medio del Indicador de Seguimiento de Transparencia (IST). Sobre el uso de este índice, uno de los funcionarios de la CITCC opina: “un problema fue caer en la trampa del Índice de Percepción de la Corrupción [...], estableciéndose como meta presidencial elevar su calificación, puesto que, debido a su diseño, no se puede modificar en varias décimas en seis años, lo que fue minando la atención en lo que las instituciones sí podían hacer y que causaría impacto, puesto que no se lograba una mejor calificación en el índice”.<sup>13</sup>

En relación con el tema de la transparencia y la participación de la sociedad como actor coadyuvante en el combate a la corrupción, para garantizar el acceso a la información pública y proteger en casos de excepción los datos en posesión de las dependencias y entidades de la APF y de la Procuraduría General de la República, el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación (Segob), Secodam, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, elaboró el proyecto de Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPEG). Este proyecto sería sometido a una amplia consulta previamente a su presentación como iniciativa de ley ante el Congreso de la Unión, a la que nos referiremos más adelante. El 26 de febrero, representantes de 83 organizaciones de los sectores social, político, empresarial, académico, sindical y agropecuario, así como de varios partidos políticos,

<sup>13</sup> Entrevista citada a Mauricio Daussage.



suscribieron con el Ejecutivo federal el Acuerdo Nacional para la Transparencia y el Combate a la Corrupción. En él se establecieron obligaciones compartidas por la autoridad federal y la sociedad organizada, constituyéndose así el primer eslabón de una cadena de esfuerzos que culminaron con la aprobación de la mencionada ley y con la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).<sup>14</sup>

Después de tres años de vigencia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el IFAI había recibido 148 677 solicitudes de información, un promedio mensual de cinco mil a diez mil solicitudes (alrededor de 167 preguntas al día) y sólo 4% de ellas generaron recursos de revisión,<sup>15</sup> datos, sin duda, insuficientes para un análisis profundo, pero que permiten apreciar la importancia que este recurso habrá de adquirir en el futuro. Sin embargo, el avance no correspondió a las expectativas en la medida que “en la agenda de gobierno honesto y transparente quedó la impresión de que se hablaba mucho y de que, cuando había casos de corrupción, se hacía poco. No sólo por las cuestiones del mismo presidente y su familia, sino por casos de funcionarios que al parecer por cuestiones políticas nunca fueron llevados a juicio ni obtuvieron sanción. Ésa fue una gran limitación; el presidente levantó expectativas, impulsó la agenda de gobierno honesto y transparente y en cuestiones de hechos, de resultados, no logró sistematizarla, se la pasó hablando de las ventajas de la Ley de Transparencia y no cayeron peces gordos como él prometió. Yo no estoy de acuerdo en que la estrategia debía basarse en eso, pero sí es un componente importante, sobre todo cuando lo prometes”.<sup>16</sup>

#### GOBIERNO PROFESIONAL

Este tema adquiere relevancia dentro de las reformas propuestas por el gobierno de Vicente Fox, ya que fue el primero sobre el que se emitió una norma federal para regular la función pública, aunque, como se verá más adelante, de manera limitada. El 10 de abril de 2003 se publicó en el *Diario Oficial* la Ley del Servicio Profesional de Carrera (SPC) de la Administración

<sup>14</sup> Para mayor información sobre el tema, véase Hugo Concha Cantú, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (coords.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM-Proyecto Atlánt-Innovación México-USAID, 2004. Para otro enfoque: *El derecho de acceso a la información en México: conceptos y procedimientos*, México, Instituto Nacional de Desarrollo Social / Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2005.

<sup>15</sup> Presidencia de la República, *¿Dónde estamos y hacia dónde vamos en nuestra Agenda de Buen Gobierno?*, agosto de 2006.

<sup>16</sup> Entrevista citada a Mauricio Daussage.

Pública Federal, que entró en vigor el 7 de octubre del mismo año.<sup>17</sup> Con ello se cumplía una promesa de campaña que llenaba un importante vacío en la legislación y en la operación de la administración pública para lograr su indispensable profesionalización. La ley se acompañó de la emisión de su reglamento en abril de 2004, y se asumió como una atribución directa de la SFP, la que adoptó ese nombre a partir de la aparición de dicha ley. El SPC se definió como un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito, con el fin de impulsar su desarrollo para beneficio de la sociedad con transparencia y apego a la legalidad.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera también introdujo elementos gerenciales, y recuperó algunos de los principios de la administración tradicional, al buscar la creación de un mecanismo que favoreciera el desempeño eficiente de los funcionarios y, sobre todo, por lo menos formalmente, su neutralidad política. El sistema se diseñó para cubrir los niveles de director general, director y subdirector de área, jefe de departamento y funcionarios de enlace. La ley previó, además, la incorporación de funcionarios de libre designación para ocupar puestos de mando superior, cargos con una clara vinculación política, así como la posibilidad de que los de base entraran al esquema de carrera, previa licencia o separación de la plaza que ocuparan, sometiéndose a las nuevas reglas de juego, lo que en la práctica estaría significando escasas posibilidades de éxito para adquirir el estatus de funcionario de carrera. El sistema dejó fuera a importantes núcleos de funcionarios, como el personal de la Presidencia de la República, los secretarios de Estado, subsecretarios, oficiales mayores, titulares de cargos homólogos, miembros de las fuerzas armadas, de los sistemas de seguridad pública y nacional, del servicio exterior y del sector salud. Hay que decir, entonces, que la propuesta contenida en la ley no transformaba las bases de lo que podríamos llamar la estabilidad tradicional, al mantenerse la división del empleo entre trabajadores de base y de confianza y sin tocar la legislación laboral.<sup>18</sup>

La estrategia de gobierno profesional tuvo como objetivo atraer y retener al personal más motivado, capacitado y comprometido con el servicio público. Además de impulsar el SPC, se realizaron otras acciones para lograr un gobierno profesional, que consistieron en la creación del @Campus

<sup>17</sup> Para más detalles sobre la evolución del Servicio Profesional de Carrera, véase María del Carmen Pardo, "El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio", *Foro Internacional*, vol. 45, núm. 4, 2005, pp. 599-634.

<sup>18</sup> Véase Miguel A. Cedillo, "Los desafíos de una nueva normatividad", en Mauricio Merino (coord.), *Los desafíos del Servicio Profesional de Carrera en México*, México, CIDE-SFP, 2006, pp. 147-186.

México para la capacitación de los servidores públicos a través de educación por medios electrónicos, con lo que desarrollarían las capacidades requeridas para el desempeño de sus funciones; se instalaron los comités técnicos de profesionalización y selección en las dependencias y se instauró el Registro Único de Servidores Públicos (RUSP). Para poner en marcha el SPC, se creó la Unidad de Servicio Profesional y de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal dentro de la SFP, y se instaló el Consejo Consultivo del sistema, “integrado por cuatro secretarios de Estado (los de Función Pública, Hacienda y Crédito Público, Gobernación y Trabajo y Previsión Social), así como un integrante del sector social, otro del académico y otro más del privado, cuyas funciones serían de asesoría y recomendación de mejoras al sistema de profesionalización”.<sup>19</sup>

El SPC se organizó en siete subsistemas que respondían a un diseño tradicional: a) el de planeación, que buscaba identificar las necesidades de contratación de las dependencias; b) el de ingreso, que regularía los procesos de reclutamiento y de selección de candidatos, así como los requisitos para incorporar aspirantes al sistema; c) el de desarrollo profesional, en el que cada funcionario podría trazar su plan de carrera, incluyendo movilidad y ascenso en la administración pública; d) el de capacitación y certificación de capacidades, que pretendía desarrollar herramientas que permitieran la profesionalización de los funcionarios; e) el del desempeño, enfocado en el establecimiento de mecanismos de medición y evaluación de los servidores públicos de carrera para ascensos, promociones, premios y estímulos; f) el de separación, con garantía de respeto y transparencia; y g) el de control y evaluación, dedicado a establecer mecanismos de vigilancia y corrección del propio sistema.<sup>20</sup>

Los resultados obtenidos hasta poco antes de finalizar el sexenio indicaban que del 2 de abril de 2004 a mayo de 2006, mediante convocatorias difundidas en el sitio [www.trabajaen.gob.mx](http://www.trabajaen.gob.mx), se captaron 1 334 960 solicitudes y se registró a 188 449 aspirantes. Se llevaron a cabo 4 849 concursos, a través de los cuales el gobierno federal incorporó a 2 496 servidores públicos de carrera. Por otra parte, el portal [www.campusmexico.gob.mx](http://www.campusmexico.gob.mx) brindó capacitación por medio de diversas instituciones educativas públicas y privadas que ofrecieron cursos y técnicas de aprendizaje, incorporando los sistemas tecnológicos más avanzados, aunque “resulta paradójico que se haya querido fomentar habilidades interpersonales (liderazgo, trabajo en

<sup>19</sup> Mauricio Dussauge, “Diferencias estructurales, retos comunes: los servicios profesionales de México y Estados Unidos en una perspectiva comparada”, *Servicio Profesional de Carrera*, vol. 3, núm. 5, 2006, p. 103.

<sup>20</sup> Ley del Servicio Profesional de Carrera, *Diario Oficial de la Federación*, 10 abril de 2003.

equipo) mediante medios impersonales”.<sup>21</sup> La capacitación vía @Campus ha generado importantes críticas debido a los contenidos de los cursos y a la falta de equilibrio entre capacitación presencial y en línea. Al mes de junio de 2006, el portal contaba con un inventario de 153 cursos de 17 instituciones educativas.<sup>22</sup> Si bien es cierto que formalmente se le dio la misma trascendencia a todas las estrategias de la ABG, de hecho, la Ley del Servicio Profesional de Carrera se consideró un importante logro, aunque la notoriedad que tuvo hacia finales del sexenio se debió a los problemas que originó su puesta en marcha.

En opinión del secretario Eduardo Romero, la transparencia y rendición de cuentas, junto con la Ley del Servicio Profesional de Carrera, representaron las dos reformas más importantes del gobierno de Vicente Fox:

la transparencia fue una gran innovación en el sexenio; no sólo se sentaron las bases, sino que se puso en práctica una política pública moderna y democrática que abrió la información en posesión del gobierno a la ciudadanía, con las reservas que la propia ley –de manera bastante razonable– definió. Se dio un despliegue administrativo apoyado en herramientas cibernéticas que desde la Secretaría se desarrollaron con la colaboración y directa participación del IFAI. Esa medida le dio más garantías a los ciudadanos y culminó con una reforma constitucional que incorporó al artículo 6° una serie de principios básicos que van a obligar a los estados y a las leyes a mayores rigores concretos que hagan de la transparencia una realidad en el plano estatal. También hubo otros temas de modernización administrativa; empezó a haber un esfuerzo consistente para medir la calidad de los servicios al ciudadano, mejora de procesos, el servicio profesional de carrera –tema importantísimo que finalmente se puso en práctica en la administración del presidente Fox– que, con mayores resistencias y un avance menor que el tenido en cuanto a transparencia, arrancó con un análisis de especialistas que se tomó en cuenta. Siempre se pensó que le llevaría a la administración alrededor de 15 años para madurar el sistema, cuando se llegara a tener problemas de salida y no de ingreso; en este momento toda la crisis se mantiene en cuestiones de ingreso.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Mauricio Dussauge, “Paradojas de la reforma administrativa en México”, *Buen Gobierno*, núm. 2, 2007, p. 36.

<sup>22</sup> Presidencia de la República, *¿Dónde estamos y hacia dónde vamos en nuestra Agenda de Buen Gobierno?*, op. cit., p. 16.

<sup>23</sup> Entrevista a Eduardo Romero, titular de la Secretaría de la Función Pública durante el gobierno de Vicente Fox, 7 de agosto de 2007.

*Problemas del Servicio Profesional de Carrera*

Desde una visión teórica, los servicios profesionales tienen como principal objetivo evitar que la administración se politice y favorecer la estabilidad al operar bajo el principio de separación entre administración y política; con ello se busca impedir que los partidos que acceden al poder asuman como un botín los cargos públicos. No obstante, operar bajo un esquema de reglas que impriman certeza y control genera siempre muchas resistencias, puesto que, por definición, la administración pública se compone de escenarios de incertidumbre y movilidad.<sup>24</sup> David Arellano añade que las nuevas reglas entran en competencia con un mundo excesivamente normado, obligando a los sistemas de carrera a buscar mecanismos que impidan la violación de las reglas escritas y resten legitimidad a la separación entre política y administración; de ahí su casi inevitable tendencia a volverse rígidos. En países con altos niveles de desarrollo, la modernización administrativa pudo asimilarse debido a la cuidadosa selección de funcionarios de carrera que pasó por la evaluación de sus capacidades y la congruencia entre éstas y las necesidades del puesto, y no por su filiación partidista, aunque este supuesto esencial haya estado fuertemente cuestionado a partir de las reformas modernizadoras encabezadas por Margaret Thatcher en la Gran Bretaña y Ronald Reagan en los Estados Unidos.<sup>25</sup> La experiencia internacional muestra que los servicios civiles limitan el uso discrecional de los recursos públicos al orientarlos hacia la consecución de objetivos igualmente públicos. Además, favorecen tanto la profesionalización como la rendición de cuentas, y fortalecen esquemas competitivos y democráticos. Estos sistemas “evitan la politización de la acción gubernamental y generan estabilidad ante los vaivenes de la alternancia política. Sin embargo, muestran una clara tendencia a volverse esquemas rígidos, dificultando el manejo de recursos humanos que normalmente opera mejor de manera centralizada”.<sup>26</sup>

En el caso mexicano, el modelo de carrera se experimentaría por primera vez, habiéndose logrado poner en vigor una norma general que regularía la carrera profesional de los funcionarios en el sector central de la administración federal, y habiéndose logrado también hacerla aprobar sin mayores resistencias en la Cámara de Diputados, puesto que la de origen fue la Cámara de Senadores. Tanto el PRI como el PRD terminaron aceptán-

<sup>24</sup> Véase David Arellano, “Aspectos organizacionales de los sistemas de servicio civil: dimensiones y puntos críticos para la experiencia mexicana”, *Ictapalapa*, núm. 48, 2000, pp. 135-150.

<sup>25</sup> *Ibidem*. Para más detalles al respecto, véase David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government*, Nueva York, Addison-Wesley Publishing, 1999.

<sup>26</sup> *Idem*.

dola en la medida en que debilitaba el papel del presidente de la república. Tampoco enfrentó la oposición que la federación de sindicatos de burócratas (la FSTSE) había manifestado en otros momentos en los que se quiso establecer un sistema de carrera para la función pública; primero, porque en el diseño del SPC no se contemplaba el ingreso masivo del llamado personal de base y, luego, porque la FSTSE atravesaba por un momento de debilidad interna debido al cuestionamiento de su liderazgo.

De manera por demás paradójica, la resistencia más fuerte se dio dentro del propio gobierno, ya que la SHCP obstaculizó el proyecto al condicionar el apoyo presupuestal. Finalmente, se llegó a un arreglo por el cual la SEP asumiría la responsabilidad organizacional y Hacienda, la presupuestal. De hecho, una exigencia de esta última consistió en que, de manera paralela a su puesta en marcha, la nueva Unidad del Servicio Profesional sería responsable de recortar 15% del gasto administrativo de las dependencias y de suprimir 40 subsecretarías y decenas de direcciones generales, lo que le significó un importante desgaste, que más adelante le restaría fuerza para negociar los términos de la implementación del sistema de servicio profesional.

Se puede afirmar, entonces, que el SPC presentó problemas desde su diseño y otros más que se fueron convirtiendo en serios obstáculos para su cabal implementación, como fue el caso de las deficientes pruebas y exámenes que se aplicaron para certificar a los funcionarios. Por otro lado, no quedaron explícitamente garantizados valores como la equidad o neutralidad política; los escasos resultados se han desvirtuado debido a que en las evaluaciones se abre la puerta a la aceptación de candidatos por consideraciones políticas, resultado del veto que pueden ejercer los jefes inmediatos en el momento de la definición del concurso, lo que favorece las decisiones discrecionales que se intentaban acotar.<sup>27</sup> De hecho, se puede afirmar que el sistema de servicio profesional de carrera puesto en marcha en México fue llamado así para evitar comprometerlo abiertamente con la posibilidad de que, al incorporarse los funcionarios, se les abriera la expectativa de hacer una “carrera”, lo que significaría estabilidad pero no inamovilidad. En su diseño se combinaron elementos del modelo weberiano tradicional, como el mérito, con mecanismos provenientes de las nuevas tendencias, que “midan” el desempeño, lo evalúan y, a partir de ello, establecen canales de ascenso y promoción.

Gestionar procesos con ambas lógicas significó un importante reto para los impulsores del proyecto. Sin embargo, los problemas más graves que aparecieron en su arranque obedecieron a otros elementos. Primero, facto-

<sup>27</sup> Artículo 31 del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, *Diario Oficial de la Federación*, 2 de abril de 2004.

res de carácter estructural que los mismos promotores del sistema han reconocido como trabas, y que parecen haber sido detectadas en un ejercicio de diagnóstico que se hizo sobre los recursos humanos del gobierno federal antes de aprobarse la ley. Estos problemas se resumieron en el documento “Marco para la gestión de estructuras organizacionales de las dependencias y órganos desconcentrados y la remuneración de los servidores públicos”, en el que quedaba claro el rezago existente en el registro de estructuras de organización, la inadecuación de estructuras en relación con funciones y plazas, el exceso de niveles jerárquicos y de normas, así como las duplicidades. Este documento arrojaba datos aún más alarmantes: no se contaba con información sistematizada que permitiera suponer que el servicio profesional de carrera arrancarían sobre alguna base capaz de darle sustento. Segundo, en el documento “Programa Especial para el Servicio Profesional de Carrera 2004-2006” también se incorporaban datos poco alentadores acerca de esa necesaria plataforma de salida: la publicidad de las vacantes no era una práctica generalizada en la administración federal; existía una buena cantidad de técnicas obsoletas en materia de administración de recursos humanos, que se traducían en la inexistencia de mecanismos adecuados para la selección, inducción y sobre todo para la evaluación y la eventual “certificación”.<sup>28</sup> Este panorama demuestra que el sistema operaba bajo parámetros no sólo tradicionales sino ineficaces, y que su reconversión hacia lo que la ley preveía exigía de manera urgente promover cambios organizacionales y de cultura, así como cambios en los procedimientos y rutinas. Cabe formular la pregunta de por qué no se trabajó en subsanar esos rezagos durante los tres años anteriores a la implementación del sistema. Otra de las dificultades para su buena operación consistió en que la ley estableció tiempos muy cortos para su puesta en marcha.

Al finalizar el sexenio del presidente Vicente Fox, el SPC presentaba aspectos que denotaban su debilidad y sobre los que se pueden formular severos cuestionamientos. En cuanto a sus resultados, puede decirse que, respecto a la cobertura, se señaló que cuando el sistema estuviera operando a toda su capacidad abarcaría cerca de 40 000 servidores públicos, lo que representa menos de 10% de los adscritos a la administración pública federal centralizada. Esta cifra permite concluir que, como había ocurrido en el pasado, se dejaron fuera importantes núcleos de funcionarios, cuya incorporación hubiera significado una dura negociación política con sindicatos que, como ya había ocurrido, probablemente hubieran impedido la aprobación de la ley. Sin embargo, esto significó también que para los maestros, los

<sup>28</sup> Rafael Martínez Puón, “El servicio profesional de carrera: una evaluación tres años después”, *Gestión y Política Pública*, vol. XV, núm. 2, 2006, pp. 457-483.

médicos y los cuerpos de seguridad, por ejemplo, la tan necesaria profesionalización tendría que serles garantizada por otros medios y para otro momento. De igual manera, preocupa que 65% de los concursos los hayan “ganado” funcionarios de libre designación que ya trabajaban en la administración central;<sup>29</sup> esto no sería necesariamente negativo si no se debiera al hecho de que ganaron esos concursos por estar familiarizados con su mecánica y el uso de la tecnología que los cobija, y no necesariamente porque tuvieran más merecimientos que los candidatos externos. El sistema contempla una grave indefinición sobre el nivel denominado de enlace, que ha vuelto casi imposible la incorporación de funcionarios a esta categoría.

En el subsistema de ingreso surgieron serias inconsistencias, como se señaló, en la aplicación de exámenes y otras herramientas de medición, lo que obligó a solicitar al Ceneval una nueva versión de éstos, que se correspondiera mejor con los perfiles que se buscaba para atraer a los funcionarios públicos más adecuados. Este “tropiezo” acarreó problemas que se reflejaron en el hecho de que hasta marzo 2006 se habían declarado desiertos 1 282 concursos de un total de 4 053.<sup>30</sup> Algunos aspectos más que se añaden a los resultados discutibles son, por ejemplo, el hecho de que el sistema descansó de manera muy importante en tecnología digital; si bien esto podría entenderse como una cualidad al favorecer la transparencia y eficiencia, lo cierto es que la puesta en marcha de los programas no ha resultado como se preveía, y ha originado procesos incompletos, lentos y finalmente ineficaces. Además, la decisión última de la incorporación del funcionario es tomada después de la fase de entrevistas y por el jefe inmediato, lo que no la salva, como se señaló, de cierta dosis de discrecionalidad. El sistema se sustentó en una alta proporción en herramientas de la gerencia empresarial privada, las que se adoptaron de manera acrítica, lo que tampoco ayudó a dotarlo de los contenidos valorativos y de ética que corresponden de manera exclusiva al ámbito del sector público. El sistema no estuvo liderado por funcionarios comprometidos con el *ethos* del sector público, lo que favoreció decisiones aparentemente racionales pero carentes de compromiso y vocación de servicio, características indispensables en la gestión de los asuntos del gobierno y de la interacción que se da entre la administración pública, los funcionarios y la sociedad.

Otro problema tiene que ver con el impacto que ha tenido el sistema; sobre esto cabría la pregunta de qué tanto la sociedad mexicana ha percibido su incorporación como un elemento útil para mejorar el desempeño de

<sup>29</sup> Eduardo Romero Ramos, “Avances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México”, *Servicio Profesional de Carrera*, vol. 2, núm. 4, 2005, pp. 9-31.

<sup>30</sup> Rafael Martínez Puón, art. cit.



la administración pública y de sus funcionarios. De igual forma, cabría preguntarse si los funcionarios perciben este sistema como un estímulo para mejorar su tarea y para favorecer actitudes de mayor compromiso profesional y ético; y, por último, cabría cuestionarse si el sistema efectivamente ha favorecido la transparencia y la rendición de cuentas, en una palabra, qué tanto ha servido para combatir la corrupción. Si bien hay que reconocer que tres años no son suficientes para contar con la información pertinente sobre percepciones tanto de la sociedad como de los propios funcionarios, ha resultado evidente que la operación del sistema se ha dado dentro de los muros de la administración y que su impacto hacia fuera ha sido relativamente débil y poco publicitado.

En conclusión, en esta reforma sustantiva de la administración pública, en la que se combinaron elementos tradicionales y de las nuevas tendencias administrativas, aparecieron problemas desde su aplicación, no tanto por mezclarse lógicas distintas, sino por ausencia de una clara definición de lo que se esperaba con el sistema, que exige un compromiso ético con sus presupuestos básicos, como respeto a la legalidad y fomento a la neutralidad, en donde no tienen cabida titubeos, ni menos aún tentaciones para utilizarlo con fines políticos. La gran interrogante que se abre es qué tanto la propuesta estuvo diseñada para responder a su inherente lógica racional (weberiana) o qué tanto lo estuvo para responder a una lógica de poder (partidista), disfrazada de una consistencia que pareció muy discutible tanto en términos de su diseño como de su operación.

#### GOBIERNO DE CALIDAD

El gobierno de calidad se sustentó, en primer lugar, en la idea de que la “calidad total” en el gobierno significaba que éste fuera eficiente y efectivo, que contara con un modelo de dirección de calidad en un nivel de madurez confiable; en segundo lugar, que resultara también confiable en sus políticas, procesos y servicios, avalados por la certificación de sus sistemas en todas sus unidades administrativas con capacidad de autogestión; y, en tercer lugar, que fuera un gobierno con resultados tangibles, que evaluara permanentemente la gestión de los recursos y el impacto de sus proyectos y acciones. Para impulsar este eje de la ABC, se señaló que se buscaba la transformación del gobierno en una institución competitiva y de “clase mundial”, lo que movió a la OIG a desarrollar un modelo de calidad, estratégico para la innovación gubernamental, cuyo objetivo era alcanzar metas de desarrollo económico, humano y social, así como fomentar el orden y el respeto. Este modelo se definió en función de cuatro factores: a) desempeño

económico, relacionado con la economía, comercio internacional, inversión extranjera, empleo y precios; b) eficiencia gubernamental en las finanzas públicas, política fiscal, marco institucional, legislación comercial y educación; c) eficiencia directiva vinculada a la productividad, mercado de trabajo, mercados financieros, prácticas directivas e impacto de la globalización; y d) infraestructura básica, tecnológica, científica, para la calidad de vida y del sistema de valores. Difícilmente una preocupación como la de la calidad en los procesos gubernamentales podría haber incidido en asuntos tan diversos y dispersos. De ahí que sus resultados también tuvieran alcances distintos, sin que de esto pueda derivarse el cumplimiento de los objetivos, y menos aún una sensible mejoría en el desempeño del gobierno.

La administración de Vicente Fox señaló que, para lograr un gobierno de tal índole, se había avanzado en lo relativo a una cultura de calidad en la provisión de servicios públicos al establecer el modelo de Calidad Intragob, un sistema de gestión dirigido hacia la atención de tres aspectos prioritarios: la calidad de los servicios, la integridad de los servidores públicos y la percepción de la sociedad respecto de la confiabilidad y eficacia de la administración pública federal. En el modelo Intragob se definieron ocho líneas básicas para brindar calidad: satisfacción del cliente; liderazgo; desarrollo de funcionarios; gestión de capital intelectual; administración de la información; tecnología; planeación, gestión y mejora de los procesos, e impacto y resultados.

Con el objeto de estimular los procesos de calidad dentro de la administración pública, se instituyeron el Premio a la Calidad Intragob, referido a las mejores prácticas en calidad total, y el Reconocimiento y el Premio Innova, a las mejores prácticas en innovación. Asimismo, se incrementó la certificación de áreas de trabajo que contaban con estándares internacionales (iso-9000). El modelo incluyó controles estadísticos sobre la calidad del producto terminado y sobre su confiabilidad. Se introdujeron criterios como liderazgo, otorgar un valor al "cliente", desarrollo de personal, conocimiento de la organización, planeación, cadenas de valor, impacto social y evaluación por resultados, que se tradujeron en la administración de proyectos, el establecimiento de los mencionados sistemas de control de calidad (iso 9000), procesos de mejora continua, entre otros. Todo esto con el fin de ofrecer a la sociedad resultados tangibles que mejoraran la percepción sobre la actuación del gobierno, dentro de una dinámica de información y análisis.

Ramón Muñoz conocía gente en Guanajuato, la puso a trabajar en iso 9000; de hecho, lo primero que se hizo en la administración fue introducir el iso 9000 y se instauró el Ruca (Reconocimiento Único a la Calidad), que consistía en

otorgar 5% de aumento salarial si se contaba con certificación ISO 9000 –lo que hizo que todos quisieran certificar tantos procesos como fuera posible [casi hasta cómo contestar el teléfono]. Esto señala que nunca se entendió la particularidad de lo público y que la modernización debía darse en la *función pública*. Más bien, aplicaron lo que conocían. Con la creación de la Oficina para la Innovación Gubernamental, desplazaron al responsable natural de estas tareas: la SFP. Por ejemplo, la Red de Calidad se creó en CFE y el Premio Intragob, en la Oficina de Premios Nacionales. La SFP se fue metiendo progresivamente; de hecho, fue hasta 2004 cuando ésta empezó a participar de forma directa en la ABG. Al final, la SFP acabó regulando las metas de buen gobierno.<sup>31</sup>

El reconocimiento de la calidad sustentado en el otorgamiento de premios se puede convertir en un incentivo para mejorar la gestión pública. Lo que resulta cuestionable es que de ahí pueda derivarse necesariamente un desempeño cualitativamente mejor de la administración pública, sin que hayan mediado esfuerzos de concientización, capacitación y evaluación que incidan no sólo en las capacidades sino también en los valores; esto estaría exigiendo cambios en la cultura política, escenario en el que, sin duda, no se trabajó con la seriedad necesaria. El resultado es que, si bien se registran casos de éxito que incluyeron la herramienta de la calidad total para mejorar procesos, difícilmente se puede concluir que la administración pública opera de manera integral bajo esos parámetros.<sup>32</sup>

#### GOBIERNO DIGITAL

Para la administración que encabezó Vicente Fox, el gobierno digital significaba el desarrollo de los proyectos de e-gobierno, basados en el uso de las tecnologías de la información y comunicación (TIC), con la finalidad de mejorar los servicios a los ciudadanos utilizando la internet como una herramienta eficaz, ágil y segura, desde cualquier lugar, e incorporando de ese modo la participación ciudadana y fomentando la reforma regulatoria, así como la transparencia y la reducción de costos en los trámites y los servicios. Se definió la visión del proyecto en términos de un gobierno que trabajaría enfocado en el ciudadano, utilizando las TIC para innovar y mejorar los trámites y los servicios que se ofrecen al ciudadano con la garantía de una alta disponibilidad; como objetivos secundarios, se plantearon los

<sup>31</sup> Entrevista a Alfredo Velásquez, director general adjunto de Procesos, Secretaría de la Función Pública, 23 de julio de 2007.

<sup>32</sup> <http://innova.fox.presidencia.gob.mx/ciudadanos/practicas/reconocimiento/2004/index.php?contenido=544&pagina=1>

de satisfacer las necesidades sociales en la era de la información, favorecer una nueva y completa e-gobernanza, centrada en el ciudadano; asimismo, convertir el gobierno en un actor competitivo por medio del uso innovador de las TIC, redefiniendo las relaciones con la ciudadanía y el sector privado, y trabajando de manera conjunta para crear el “buen gobierno”.

En la primavera de 2001, la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental introdujo la iniciativa de gobierno digital, la que acabaría consumiendo mayor atención dentro de la ABC. En el año 2003 la responsabilidad de la estrategia del gobierno digital se transfirió a la SFP, en particular, a la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de Información (UGEPTI). En cuatro años, el gobierno mexicano preparó y puso en marcha la estrategia de e-gobierno, definido como una herramienta que permitiría mejorar su calidad, transparencia y eficiencia, y proveer los servicios con una gran disponibilidad. El desarrollo del portal <http://www.gob.mx/> resultó uno de los logros más sobresalientes, de tal modo que se señalaba que, “en el sexenio de Fox, México empezó a ser reconocido a nivel internacional por los grandes avances que hubo en gobierno digital. Incluso, en la SFP se nota el cambio. Al inicio del sexenio, había una computadora por cada cinco o seis personas y, al final de la administración, todo servidor público cuyas funciones así lo requirieran tenía una computadora”.<sup>33</sup>

En palabras de un funcionario, se partía del reconocimiento de que, “todavía en la década de los noventa, la modernización tecnológica no llegaba a la sociedad. En ese sentido, la ABC estuvo muy bien encaminada a abatir el rezago e imponer metas que hicieran que las instituciones se modernizaran tecnológicamente”.<sup>34</sup> De la propuesta modernizadora se dijo que “uno de sus resultados importantes fue el gobierno electrónico; en diferentes momentos del sexenio, México se ubicó como un caso de éxito; en particular, se ganó el premio Estocolmo y un premio de las Naciones Unidas por Compranet y el Portal Ciudadano. Se hicieron proyectos de estandarización tecnológica. Nació la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de los Gobiernos Electrónicos, que es una red muy sólida”.<sup>35</sup>

El gobierno consideraba que los portales de información debían convertirse en servicios de alto impacto (SAI), ya que organizaban la información sobre las necesidades del ciudadano de forma temática, promovían el acceso a otros SAI de diferentes gobiernos y organizaciones privadas, obligados a estar permanentemente disponibles en línea. Los SAI fueron clasificá-

<sup>33</sup> Entrevista citada, 26 de julio de 2007.

<sup>34</sup> Entrevista citada a Carlos Valdovinos.

<sup>35</sup> Entrevista citada a Javier González.

dos de acuerdo con diferentes perfiles: ciudadanos, compañías, servidores públicos, etcétera. Algunos ejemplos de SAI son el portal ciudadano, acceso a la información pública y transparencia y e-peticiones de la presidencia, que se puso en operación como una herramienta de comunicación interactiva para recibir y responder peticiones, sugerencias y quejas dirigidas al presidente. En materia educativa, los ejemplos serían: @Campus, un portal para educación a distancia y capacitación para más de 40 000 servidores públicos de la administración pública federal, al que nos referimos páginas arriba. Enciclomedia, que organizó más de 21 000 aulas de medios, programas de desarrollo de profesores, RedEscolar, Telesecundaria y Edusat, utilizado este último para educación a distancia de adultos. En materia de seguridad social, se puso en marcha el registro de empleados en programas de seguridad social. Para los servicios de salud, el registro electrónico de pacientes, citas médicas en línea y seguro de salud. Para los negocios, servicios de integración y simplificación para apertura rápida de negocios. En materia de empleo, Chambanet, que es un portal en línea que ofrece oportunidades de trabajo en el sector privado; Trabajaen.gob, también un portal en línea que ofrece oportunidades de trabajo en las dependencias de la administración pública en los tres niveles de gobierno; y Observatorio Laboral, que se integró como una base de datos para proveer información relativa a carreras, empleos y derechos laborales.

El problema de esta estrategia es que fue entendida como un fin en sí misma y no como un mecanismo que facilitara y volviera accesible y transparente la tarea de gobierno. Sin embargo, hay que reconocer que se dio gran impulso al gobierno digital, en el que se registraron avances, por ejemplo, en el área de adquisiciones y obra pública, y se aceptó que dicho gobierno permeó las otras estrategias y políticas de la administración pública.<sup>36</sup> La cuestión es que tiene que pensarse en un instrumento que sirva para plantear y alcanzar metas más amplias que la sola prestación de servicios; sus alcances deben vincularse incluso con proyectos integrales de reforma de la administración pública y con la posibilidad de involucrar a la sociedad.

Al finalizar la administración 2000-2006, los resultados presentados para este eje fueron los siguientes. Del Sistema Nacional e-México, que permitiría que todos los municipios del país y las delegaciones del Distrito Federal tuvieran acceso a internet mediante más de 7 500 centros comunitarios digitales (CCD), que apoyaban al sistema educativo, sobresale que 80% de éstos se encontraban ubicados en escuelas primarias, secundarias, preparatorias, bibliotecas y centros INEA-CONEVYT. El Portal Ciudadano reunía de manera estandarizada toda la información de las dependencias y organis-

<sup>36</sup> Entrevista citada, 26 de julio de 2007.

mos de la administración pública federal relacionada con la transparencia y la rendición de cuentas. Con este portal se planteaba agilizar y hacer más efectivas las tareas de búsqueda y acceso a la información gubernamental.

#### GOBIERNO CON MEJORA REGULATORIA

El gobierno de Vicente Fox planteó en diversos acuerdos y programas el compromiso de promover la mejora regulatoria para abatir los índices de corrupción, incentivar la transparencia de la gestión pública gubernamental, generar una disciplina de buen gobierno comprometida con la sociedad, elevar la productividad de todas las instituciones del gobierno federal y servir mejor a la sociedad y sus empresas. La línea de acción de gobierno con mejora regulatoria incorporó el compromiso de todas las dependencias, así como de las empresas y entidades paraestatales, para la implantación de un programa orientado a simplificar y modernizar sus procesos internos con el objeto de que los trámites que se realizaran en todas las ventanillas y los servicios que se prestaran en todos los puntos de atención a la ciudadanía y a las empresas resultaran más oportunos y eficientes.

El gobierno con mejora regulatoria buscaba eliminar la normatividad excesiva, además de liberar energía institucional para destinar mayor tiempo y recursos a la atención de los ciudadanos y las empresas. Al mismo tiempo, se pretendía promover la movilidad y flexibilidad de la toma de decisiones de los servidores públicos, quienes por muchos años experimentaron una arraigada cultura de centralización al respecto, bajo un esquema sobrerregulado y fuertemente coercitivo que propició su aversión a decidir por temor a ser sancionados, en especial en materia presupuestal o de manejo de recursos financieros.

A través de las tareas de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) y la SFP, se emprendieron proyectos para mejorar los trámites con mayor impacto en las actividades productivas y en los ciudadanos. Se identificaron 240 trámites que tenían ese perfil, de acuerdo con cinco criterios: a) frecuencia con la que el servicio fue tramitado, b) número de usuarios que realizaron el trámite, c) recurrencia de usuarios, d) ingresos generados y e) número de quejas o denuncias por corrupción. Las líneas de acción propuestas para este eje fueron: asegurar la oportuna difusión de la normatividad que rige la operación de la administración pública federal en su conjunto a través de la Normateca, portal diseñado para ese propósito específico; impulsar mecanismos que evitaran el aumento de disposiciones; establecer grupos de trabajo permanentes conformados por usuarios y

emisores de normas; fortalecer la simplificación regulatoria y simplificar los requerimientos de información interinstitucional.

El objetivo final de la estrategia de mejora regulatoria tuvo una vocación ciudadana, es decir, lograr que la ciudadanía y los servidores públicos hicieran trámites más sencillos, ágiles y de menor costo. Aunque aún es prematuro, un aspecto negativo de la mejora regulatoria fue que sus líneas estratégicas no estaban focalizadas o centralizadas en una sola institución. En ese sentido, la mejora regulatoria se tuvo que abordar en dos dimensiones: la interna del gobierno federal (SFP) y aquella con impacto en la actividad económica y el desarrollo (Secretaría de Economía a través de la Cofemer). Eso representó un problema estructural porque la administración pública es una, no se puede separar en “la de dentro” y “la de fuera”. Sin embargo, la reforma regulatoria se manejó hacia adentro con un ímpetu y con otro, hacia afuera. [Unificar la política de desregulación sigue siendo un reto importante hasta el día de hoy.]<sup>37</sup>

Para lograr un marco regulatorio adecuado a las necesidades de los emisores y usuarios, y para impedir el crecimiento desmedido de nuevas regulaciones, se crearon los comités de mejora regulatoria interna (Come-ri), que promoverían un desempeño en la materia inteligente, sin sobrecarga de requisitos dentro de las instituciones, ágil y sencillo en su interpretación y observación por parte de los usuarios. Estos comités serían promovidos por los secretarios de Estado, quienes integrarían a su personal con la máxima autoridad administrativa para que a su vez convocaran a los emisores y usuarios internos para que, apoyados por las áreas jurídicas y de contraloría, evaluaran y dictaminaran las disposiciones que se pretendían emitir. Estas disposiciones debían asegurar la promoción de mejoras regulatorias internas que fomentaran la dinámica y la flexibilidad en la toma de decisiones, y que se orientaran hacia tareas sustantivas desde una perspectiva de servicio, eficiencia y control.

Los resultados al final del sexenio mostraban que, con el Acuerdo de Moratoria Regulatoria –expedido por el presidente el 12 de mayo de 2004 y renovado el 28 de febrero de 2005, con vigencia hasta el término de la administración–, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria revirtió la tendencia alcista de anteproyectos con costos para los particulares. Con ello se buscó favorecer la competitividad del país en comercio exterior, salud, transporte, trabajo y previsión social, migración y seguridad social. Median-

<sup>37</sup> Esta división implica otra gran debilidad: la desregulación a particulares se da en un segmento muy reducido, lo que cancela la posibilidad de impactar en las cuestiones de orden fiscal y de recaudación. Entrevista citada a Carlos Valdovinos.

te el Sistema de Apertura Rápida de Empresas (SARE), se procuró que los empresarios mexicanos aumentaran también su competitividad.

A pesar de estos resultados, es interesante saber que entre los funcionarios públicos sigue existiendo una opinión generalizada de que hay sobrerregulación en la actividad administrativa.<sup>38</sup> Al respecto, habría que indagar hasta qué grado esto se debe a la contradicción existente entre ciertas líneas estratégicas de la ABG, como la desregulación y la certificación ISO9000. “Aunque los sistemas ISO9000 están diseñados para estandarizar procesos y construir esquemas de mejora continua, su introducción en áreas gubernamentales (sobre todo en aquellas que no ofrecen servicios directos en ventanilla al público, y cuyos procesos y productos no pueden estandarizarse fácilmente) en realidad genera sobrerregulación interna. Es decir, el efecto contrario al que la línea estratégica de mejora regulatoria buscaba alcanzar.”<sup>39</sup>

#### GOBIERNO QUE CUESTE MENOS

Para el presidente Vicente Fox, un gobierno que costara menos consistía en reducir el gasto burocrático que no agregaba valor al ciudadano y en aumentar el gasto de inversión en infraestructura y programas sociales de alto beneficio para la población; y alcanzar estos dos objetivos en un marco de estabilidad macroeconómica y equilibrio financiero. No obstante, esta estrategia fue desdibujándose paulatinamente al quedar incorporada tácitamente entre las demás. De la serie de medidas en materia de desincorporación, racionalidad y austeridad presupuestaria puestas en marcha sobresalieron: no otorgar incrementos salariales a los funcionarios públicos de mandos medios y superiores; eliminar las secretarías particulares en las unidades, coordinaciones y direcciones generales; ajustar la estructura de las dependencias a tres subsecretarías, salvo en los casos en que se justificaran otras más; mantener una relación de tres directores generales adjuntos por unidad, coordinación y dirección general; fijar cuotas homogéneas para uso de telefonía celular, viáticos, pasajes y gastos de alimentación, que fueran estrictamente necesarios para el desempeño de las funciones de los servidores públicos; racionalizar las erogaciones por concepto de gastos de orden social, congresos, convenciones, exposiciones, seminarios, espectáculos culturales, simpo-

<sup>38</sup> Héctor Campero y Aníbal Uribe, “La reforma administrativa en México: aspectos culturales y de gestión”, ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Madrid, 2-5 de noviembre de 2004, p.7.

<sup>39</sup> Mauricio Dussauge, “Paradojas...”, p. 33.



sios o cualquier otro tipo de foro o acto; racionalizar la contratación de estudios y asesorías; reducir 15% los gastos de administración en las oficinas mayores y equivalentes, en las oficinas de comunicación social y enlace, representaciones en el extranjero y similares, delegaciones y representaciones estatales, y en las asesorías y oficinas de apoyo; establecer programas para fomentar el ahorro por concepto de energía eléctrica, combustibles, teléfonos, agua potable, materiales de impresión y fotocopiado, así como otros conceptos de gasto corriente; y no efectuar adquisiciones o nuevos arrendamientos de bienes inmuebles para oficinas públicas, salvo en los casos estrictamente indispensables para el cumplimiento de objetivos. De 2001 al primer semestre de 2006, según datos oficiales, se alcanzó un ahorro total de 46 130.6 millones de pesos, de los cuales 20 792 millones corresponden a ahorro presupuestario, 15 156.9 millones de pesos a ajustes al gasto y 984.8 son resultado de economías en comunicación social. Durante los seis años de gobierno disminuyó el número de funcionarios públicos. De 2001 a 2006, un total de 95 347 servidores públicos concluyeron voluntariamente su relación laboral.<sup>40</sup>

#### CONCLUSIONES

La propuesta modernizadora del gobierno de Vicente Fox se basó en la Agenda de Buen Gobierno y se materializó en una serie de programas que no tuvieron una correcta interrelación.<sup>41</sup> De hecho, la ABC fue planteada en noviembre de 2002, pero sus estrategias empezaron a desarrollarse hasta 2004, intentándose en los últimos años concluir tareas, ante la inminencia del fin del sexenio, sin haberse logrado consolidar una propuesta coherente. "Fue una estrategia conocida, pero no articulada. Todas las iniciativas de la Agenda, por estar desarticuladas, tuvieron bajo impacto, incluso la más exitosa."<sup>42</sup> Para integrarla se trasladaron al contexto mexicano propuestas

<sup>40</sup> Presidencia de la República, *Sexto informe de gobierno*, 2006.

<sup>41</sup> La Agenda de Buen Gobierno fue descoordinada. La visión empresarial dominó las seis estrategias que la componen, en el sentido de que se fabricaron herramientas para cada una y se obtuvieron éxitos pero fragmentados (Ley del Servicio Profesional de Carrera, gobierno electrónico, Compranet, Tramitanet, Cartas compromiso al ciudadano). Todos ellos fueron resultado de esfuerzos de burbujas/equipos de trabajo aislados que no se tocaron, lo que impidió un alcance mayor y de un impacto estructural verdadero. Esa descoordinación y fragmentación fueron características importantes. La visión empresarial parecía olvidar un aspecto fundamental de la administración pública, que es cómo se conecta con objetivos políticos de más largo plazo. Hubo muchas inconsistencias en ese sentido. Entrevista citada a Javier González.

<sup>42</sup> Entrevista citada a Alfredo Velásquez.

hechas por organismos internacionales, como la OCDE o el Banco Mundial, sin haberlas sometido a una reflexión suficiente sobre su pertinencia, utilidad y costos.<sup>43</sup> De ahí que no pueda reconocerse como un programa de reforma administrativa que buscara mejorar los rendimientos de la gestión y de los funcionarios públicos y, menos aún, que su desempeño tuviera un impacto positivo en la ciudadanía. Lo que se hizo fue poner en marcha prácticas del sector privado, bajo criterios que no se vincularon con los postulados de la nueva gestión pública, más que de manera intuitiva y conservando formas de desempeño de la llamada administración tradicional. “No era una reforma administrativa, en realidad eran un conjunto de acciones que pretendían llevar experiencias de la administración privada al sector público, pero, al estar desarticuladas y ser de bajo impacto, impidieron que se realizara una reforma administrativa como tal. La innovación gubernamental nunca se planteó como reforma o modernización administrativa. Ni siquiera se sabía que debía hablarse de modernización o reforma administrativa.”<sup>44</sup>

Al estar construida la propuesta con un claro sesgo empresarial, se establecieron criterios de efectividad y competencia como valores centrales. El énfasis en la obtención de resultados cuantitativos subordinó la obtención de resultados cualitativos que redundaran en beneficios claros para la sociedad. A pesar de pugnar por una mayor participación de la ciudadanía, se percibió a ésta como un conjunto de “clientes” a los que nunca se les consultó para conocer sus preferencias o sobre los beneficios que podrían derivar de las distintas propuestas. La ABG estuvo volcada sobre sí misma y, más que atender las demandas de la propia administración y sobre todo de la sociedad, impuso decisiones con criterios fundamentalmente eficientistas, sin considerar, como se mencionó, sus impactos; de ahí que se afirme que no salió de los gabinetes en los que se diseñó. El éxito fundamental de

<sup>43</sup> El enfoque de la ABG lo tomamos de las prácticas internacionales, en donde países como Estados Unidos u otros más caracterizados por las modernas herramientas de la gestión pública tenían un plan que enmarcaba la “Agenda de libro blanco”, en donde se establecían los principios que basaban todo su proyecto de transformación institucional. Nosotros trabajamos para determinar la ABG porque era importante que fuera presidencial, ya que implicaba un compromiso al más alto nivel; “agenda”, porque había tiempos y objetivos planteados año con año hasta llegar al cierre en 2006; y “de buen gobierno”, porque se enmarcaban las seis estrategias o las seis líneas de acción que en la revisión internacional que hicimos con la OCDE, Naciones Unidas y los países más avanzados, resultaron ser los temas que se están manejando: la parte de profesionalizar a los servidores públicos, cómo mejorar la preparación, el ambiente de trabajo y, en general, al cuerpo de servidores públicos que tienen una obligación que cumplir con el país y con los ciudadanos, ésa fue la parte de gobierno profesional, en la que el proyecto principal era la implementación del SPC. Entrevista a Juan Carlos Murillo, encargado de la Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental, 14 de agosto de 2007.

<sup>44</sup> Entrevista citada a Alfredo Velásquez.

la ABC fue *gerencial*, no *social*. La gente que integró redes de calidad estuvo muy comprometida, constituyó un gran equipo, pero en lo social no se tuvo un beneficio del ISO 9000, por ejemplo. Tampoco los premios en el interior del gobierno representaron necesariamente mejores condiciones de vida para la gente.<sup>45</sup>

Adicionalmente, esta agenda incorporó en el mismo nivel de ejecución programas acotados y específicos, como el de calidad total, y propósitos que alteran los equilibrios políticos, como puede ser el Servicio Profesional de Carrera. Es evidente también que, a contrapelo de las nuevas tendencias, la propuesta modernizadora tuvo marcados tintes centralistas, como si la administración pública fuera equivalente a la administración federal. Se privilegió el supuesto de que lo que importaba eran los resultados, no los discursos ni los insumos. Sin embargo, estos resultados no se valoraron a la luz de beneficios tangibles para la ciudadanía, sino de aprobar y hasta ganar premios y distinciones que la propia administración se otorgaba. La ABC reconoció sólo de manera formal que resultaba necesario negociar las metas con los niveles más altos de la administración, aunque añadió que los funcionarios (suponemos que de los niveles intermedios y bajos) eran cruciales para el éxito de la modernización, si bien éstos nunca fueron consultados. La agenda no incorporó ninguna consideración acerca de cómo impulsar la reforma en un medio jerárquico, ni un análisis del comportamiento de la burocracia pública.<sup>46</sup>

Los alcances de la ABC se midieron por el número de acciones emprendidas en cada dependencia, en concordancia con la eficiencia que destacan las propuestas englobadas en la NCP, pero sin tomar en cuenta su propósito esencial; esto es, la “satisfacción del cliente”, quien, según los postulados de la misma NCP, debe tener el poder para demandar que sus expectativas se cumplan.<sup>47</sup> Sus estrategias tuvieron un desarrollo desigual, incluyendo algunos propósitos de largo aliento, incluso, recuperados de propuestas modernizadoras anteriores, como la idea de contar con un gobierno profesional, junto con programas montados en técnicas empresariales, como el de

<sup>45</sup> *Idem*.

<sup>46</sup> Los funcionarios públicos no hicieron suyos los valores de mejora de manera generalizada. En algunas áreas se adoptaron con mayor entusiasmo que en otras, lo que dependía en gran medida de quién estaba como titular y qué equipo de apoyo tenía. Se le imprimió una dinámica de búsqueda de experiencias exitosas para tener reconocimiento y participar en los diferentes actos de innovación y calidad. Quizá ésta hubiera sido la oportunidad para establecer un programa de cobertura en todo el conjunto de la administración pública; hubo áreas en las que no se avanzó por diferentes razones y que siguen manteniendo los rezagos y vicios anteriores. En cambio, hubo otras que hicieron cambios radicales. Entrevista a Juan Carlos Murillo.

<sup>47</sup> Más sobre el tema, en Victor Aveni, *Empowering the Customer: The Citizen in Public Sector Reform*, Londres, Commonwealth Secretariat, 2000.

calidad total, cuyos resultados tendrían que evaluarse en el corto y mediano plazos.

No obstante que contó con el apoyo del titular del Ejecutivo y de ser promovida por un funcionario muy cercano a éste, la propuesta modernizadora no logró penetrar de manera proporcional a dicho apoyo político. “Un aspecto fundamental y mal aprovechado fue el gran interés que demostró el titular del Ejecutivo en el tema. Son pocos los [presidentes] que han manifestado interés particular o que subrayan dentro sus actividades las cuestiones de calidad o modernización. [Esto se demuestra con la existencia de] una oficina presidencial específica [...] El presidente creó la Oficina de Innovación en la Presidencia para darle una gran relevancia al tema.”<sup>48</sup>

A pesar de dificultades y obstáculos, se sentaron ciertas bases para ir gradualmente cambiando aunque sea de manera fragmentada; una nueva forma de asumir la responsabilidad y el desempeño de las tareas públicas, sin que se pueda decir todavía que estamos en presencia de un cambio de cultura organizacional.<sup>49</sup> Se reconocieron cambios en relación con algunas de las medidas de innovación, como el hecho de que se cuidó el presupuesto y hubo reducción de personal; la limitación de ciertos espacios eliminó la dispersión del personal y la reorganización espacial de los funcionarios fomentó la comunicación, la que empezó a realizarse vía electrónica, medida que se aplicó tanto para la cúspide como para la base de la pirámide administrativa. Se modernizaron las telecomunicaciones, al pasar de los sistemas analógicos a los digitales, lo que significó un ahorro de más de 50% en este rubro. La cultura de calidad empezó a interiorizarse de manera gradual y lenta, transitando de entenderse como obligación a asumirse por convencimiento. Un punto a favor de la innovación gubernamental es que, en gran medida, los servidores públicos hayan estado de acuerdo en que sus principios orientadores resultaron pertinentes. Además, la mayoría de ellos consideraron que el proceso de innovación propició cambios favora-

<sup>48</sup> Entrevista citada a Alfredo Velásquez.

<sup>49</sup> En el sexenio pasado se dio un cambio cultural en quienes estuvieron directamente implicados en la ABC, no así en el resto de la burocracia. Este cambio no se consideró explícitamente como una estrategia de la ABC; siempre se ha soslayado como tal. Mediante los videos denominados Cineminutos, se intentó modificar percepciones entre la sociedad. Entrevista citada a Alfredo Velásquez. Una opinión en el mismo sentido apunta que, “a pesar de las campañas que se hicieron para inducir un cambio cultural, aún faltan muchos años para que éste se dé; es un cambio generacional [tanto entre la ciudadanía como entre los funcionarios]. La gente que trabaja en la SFR piensa que se sigue haciendo lo mismo y que se tienen los mismos vicios, a pesar de que hay ciertos aspectos en los que sí confían, como el SRC, sí creen que se es más transparente que antes. Un cambio cultural radical, no lo hay”. Entrevista citada, 26 de julio de 2007.

bles en su dependencia. Este gradual y lento desplazamiento valorativo permite, según el estudio citado, percibir algunos atisbos de cambio en la cultura organizacional.<sup>50</sup>

Una última razón que explica los resultados obtenidos está relacionada con el tiempo con que se contó para poner en marcha un plan de reforma tan amplio, lo que también explica la desigual forma en la que se lograron desdoblar cada una de las estrategias.<sup>51</sup> Habrá que esperar, para hacer una evaluación integral, que sus diversas propuestas maduren. Para ello, es necesario, primero, que sobrevivan al cambio de gobierno; segundo, valorar su contribución no sólo al cambio de estructuras, procedimientos y rutinas, sino también al de la cultura organizacional. De hecho, ya hay autores que sostienen que incluso una de las más controvertidas reformas foxistas, como la del Servicio Profesional de Carrera, refleja un cambio sustancial en la administración y se convertirá en uno de los legados más importantes del gobierno del presidente Vicente Fox.<sup>52</sup> El debate, sin embargo, está abierto; surgen interrogantes para las que aún no hay respuestas. Qué tanto la Ley del Servicio Profesional de Carrera pero, sobre todo, el sistema que de ella derivó estuvo diseñado bajo una lógica racional (weberiana) con la que se buscaba una administración efectivamente más profesional, y qué tanto estuvo pensado con una lógica política, que permitiera la permanencia de funcionarios leales al partido en el poder.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> Héctor Campero y Aníbal Uribe, art. cit., p. 8.

<sup>51</sup> La principal debilidad de la Agenda fue el tiempo; varias estrategias no alcanzaron a madurar y ahora no estoy tan segura de que este gobierno tenga la misma visión o le vaya a dar la misma prioridad a este tipo de acciones. El riesgo es que las acciones de la Agenda se vayan debilitando. Entrevista citada, 26 de julio de 2007.

<sup>52</sup> Cf. Guillermo Cejudo, "Los motores del cambio de la administración mexicana: los límites de la nueva gerencia pública", ponencia presentada en la Conferencia Internacional "La gerencia pública en América del Norte", ciudad de México, 27 y 28 de octubre de 2005.

<sup>53</sup> En la entrevista hecha a Eduardo Romero, el secretario manifestó su preocupación sobre la necesidad de que el spc logre desarrollarse y madurar; en el área de modernización de procesos los avances fueron más lentos; al spc le falta mucho para enraizarse. En la actualidad, el spc no tiene claramente el compromiso público del régimen que anteriormente tenía. Es probable que algunos, dentro del partido en el gobierno, piensen que el de Fox no avanzó lo suficiente porque dejó demasiada gente proveniente de otros partidos. Yo no estoy tan seguro de eso, no tengo claro que haya habido tal cantidad de "saboteadores" –vamos a llamarlos así– dentro del gobierno. Yo tengo más bien la impresión de que la burocracia tuvo un comportamiento bastante institucional, en términos generales, con el gobierno del presidente Fox, más allá del partido político al que cada quien pueda pertenecer, y que ya le ha llegado a la administración pública federal el tiempo del spc. Esto significa una pérdida de poder de la alta burocracia sobre la burocracia profesional, no tengo duda; pero esa pérdida de poder –dejar de decidir a quién contrato, cuánto le pago y cuándo lo corro– de la alta burocracia es una esencia de los gobiernos democráticos. Sólo la burocracia política puede comprometerse con un partido político.

Lo que aparece con cierta claridad es que el sistema de carrera propuesto no ha servido aún para transformar la relación entre la administración y los ciudadanos, ni ha contribuido, por tanto, a su democratización. De manera paralela a la aprobación de la ley, e incluso durante los tres años anteriores, hubiera hecho falta emprender una intensa campaña de concientización, a fin de que no sólo la ciudadanía pudiera aquilatar los beneficios de una función pública más profesional, sino también los propios funcionarios públicos.

Finalmente, la ABC dejó un gran pendiente que tendrá que ser atendido si la nueva administración decide continuar con dichas estrategias, aunque cabe mencionar que algunas, como el gobierno digital o la transparencia, muy difícilmente podrían ser revertidas. La modernización administrativa deberá formar parte también de los planes en los gobiernos estatales y en los municipios; por ejemplo, promover un diseño adecuado de servicio profesional de carrera y de leyes de transparencia. Esto exigirá una mejor coordinación entre los diferentes niveles de gobierno, y entre las diferentes áreas, para evitar duplicidades, un esfuerzo conjunto por mejorar de manera integral la gestión pública y su relación con la sociedad.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Arellano, David, "Aspectos organizacionales de los sistemas de servicio civil: dimensiones y puntos críticos para la experiencia mexicana", *Ixcapalapa*, núm. 48, 2000, pp. 135-150.
- Campero, Héctor y Aníbal Uribe, "La reforma administrativa en México: aspectos culturales y de gestión", ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Madrid, 2-5 de noviembre de 2004.
- Cejudo, Guillermo, "Los motores del cambio de la administración mexicana: los límites de la nueva gerencia pública", ponencia presentada en la Conferencia Internacional "La gerencia pública en América del Norte", ciudad de México, 27 y 28 de octubre de 2005.
- Clímaco, Joel, "Acceso a la información: una mirada a las estadísticas", *Buen Gobierno*, núm. 2, 2007, pp. 160-171.
- Dussauge, Mauricio, "Diferencias estructurales, retos comunes: los servicios profesionales de México y Estados Unidos en una perspectiva comparada", *Servicio Profesional de Carrera*, vol. 3, núm. 5, 2006, pp. 99-126.
- , "Paradojas de la reforma administrativa en México", *Buen Gobierno*, núm. 2, 2007, pp. 28-42.
- Guerrero, Juan Pablo, "La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobier-

- no transparente, responsable y cercano a la ciudadanía”, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, “Cuadernos de Trabajo AP”, 2001.
- Guerrero, Omar, “Nueva gerencia pública: ¿gobierno sin política?”, *Revista Venezolana de Gerencia*, vol. 8, núm. 23, 2003, pp. 379-395.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, *Transparencia, acceso a la información y datos personales. Marco normativo*, México, 2003.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril de 2003.
- Martínez Puón, Rafael, “El servicio profesional de carrera: una evaluación tres años después”, *Gestión y Política Pública*, vol. XV, núm. 2, 2006, pp. 457-483.
- Mejía Lira, José, “La evaluación como herramienta para una gestión pública orientada a resultados. La práctica de la evaluación en el ámbito público mexicano”, ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Santiago, Chile, 18-21 de octubre de 2005.
- Merino, Mauricio (coord.), *Los desafíos del Servicio Profesional de Carrera en México*, México, CIDE-SFP, 2006.
- Osborne, David y Ted Gaebler, *Reinventing Government*, Nueva York, Addison-Wesley Publishing, 1992.
- Pardo, María del Carmen, “Propuesta del gobierno Fox para reformar la administración pública”, ponencia presentada en el IX Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Madrid, 2004.
- , “El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio”, *Foro Internacional*, vol. 45, núm. 4, 2005, pp. 599-634.
- Presidencia de la República, *¿Dónde estamos y hacia dónde vamos en nuestra Agenda de Buen Gobierno?*, agosto de 2006.
- , *Sexto informe de gobierno*, 2006.
- Rivera Urrutia, Eugenio, “La construcción del gobierno electrónico como problema de innovación institucional: la experiencia mexicana”, ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Santiago, Chile, 18-21 de octubre de 2005.
- Romero Ramos, Eduardo, “Avances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México”, *Servicio Profesional de Carrera*, vol. 2, núm. 4, 2005, pp. 9-31.
- Secretaría de la Función Pública, “Gobierno profesional”, en *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*, México, Secretaría de la Función Pública/Fondo de Cultura Económica, 2005, pp. 49-67.
- y Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Marco para la gestión de estructuras organizacionales de las dependencias y órganos desconcentrados y la remuneración de los servidores públicos”, México, 2004.
- Uvalle Berrones, Ricardo, “Servicio profesional y la nueva gestión pública en México”, en Javier Salinas y Eliseo Rosales (coords.), *Servicio Civil de Carrera en México*, México, Cámara de Diputados, 2004, pp. 137-161.