

LA PROPUESTA DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO: ENTRE LA TRADICIÓN Y EL CAMBIO

MARÍA DEL CARMEN PARDO

LOS CAMBIOS Y AJUSTES QUE HA EXPERIMENTADO el gobierno mexicano en las últimas décadas se han incrementado de forma gradual. Estos ajustes se han hecho, en parte, bajo la línea de lo que se ha dado en identificar como administración tradicional; pero también incorporando ideas provenientes de nuevos paradigmas, relativos en general al marco conceptual de la Nueva Gestión o Gerencia Pública (NGP). Los cambios registrados se entienden de manera primordial en el medio interno, pero también se ha de tomar en cuenta los cambios en el entorno internacional y sus influencias. En este artículo se hará una revisión de los cambios que se han dado en la administración pública federal en los últimos tres sexenios y se señalarán algunas de sus limitaciones. Se incluirá, en primer término, una referencia general a los elementos característicos del modelo tradicional de administración pública que siguen vigentes, pero también se apuntarán nuevos referentes para la acción pública, englobados en la NGP. En un segundo momento se hará una breve referencia a las tensiones que este tránsito ocasiona, entre otras cosas porque conviven los dos modelos, para finalizar en un tercer apartado, con alguna mención de lo que ocurre en el caso mexicano.

Se parte de la idea de que la administración pública es el espacio en el que de manera privilegiada ocurre la relación entre gobierno y sociedad. Está sujeta a los ciclos electorales y al escrutinio tanto del Poder Legislativo de la sociedad; es además un recurso para impulsar los proyectos nacionales y para promover consensos sociales. Desde la perspectiva de su lógica interna, favorece la coherencia de decisiones públicas, elabora y ejecuta políticas públicas y atiende la demanda ciudadana de bienes y de servicios públicos.¹

¹ María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, México, El Colegio de México, 2009.

LA ADMINISTRACIÓN TRADICIONAL

El modelo tradicional de administración pública se basa en supuestos extraídos, en una buena proporción de las ideas weberianas, que auspiciaban el establecimiento y desarrollo de un enfoque burocrático-racional, de la preponderancia del criterio técnico-jurídico en la toma de decisiones, de una clara separación entre el ámbito administrativo y el político, así como de la organización administrativa sustentada en estructuras jerarquizadas y centralizadas.² Bajo este modelo, los recursos y procesos se manejan y ponen en marcha de acuerdo con los siguientes supuestos: *a)* la asignación de recursos se basa primordialmente en la justificación de gastos; *b)* se vinculan los procesos fundamentalmente con las normas; *c)* no existen ejercicios sistemáticos de evaluación de agencias o funcionarios. Por lo que respecta al tema de la rendición de cuentas y el control: *a)* la rendición de cuentas es de carácter político, manteniendo el sentido jerárquico de la organización; *b)* el control se basa de manera primordial en los insumos; *c)* no se incorpora a la ciudadanía en el proceso de políticas públicas; *d)* se sostiene la idea de la separación entre el ámbito administrativo y el político. Desde el punto de vista de la cultura organizacional, este modelo auspicia: *a)* el desarrollo de una cultura burocrática apegada a procedimientos y rutinas; *b)* una estructura y funcionamiento administrativo poco flexible y muy resistente al cambio; y, *c)*, relucante a responder a la cambiante demanda ciudadana, lo que genera incapacidad para justamente responder a esa demanda.

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA

Por su parte, las ideas provenientes de las nuevas tendencias se desarrollaron tomando diversas fuentes intelectuales, hasta constituir un conjunto de doctrinas administrativas que buscan establecer procesos, estructuras y rutinas distintas, incorporando como eje de su propuesta la orientación hacia la satisfacción del usuario, identificado, bajo estas nuevas concepciones, como “cliente”. Descansan estas ideas sobre principios como la eficiencia, la eficacia y la orientación hacia resultados. De la teoría de la Elección Pública adoptan ideas relacionadas con el hecho de que los servicios públicos puedan ser prestados mediante contratos; los cuales deben proveer incentivos que faciliten los objetivos que se persiguen al generar acciones a favor de

² Michael Barzelay, *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, FCE, México, 2000, p.17, y David Osborne y Ted Gaebler, *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*, México, Gernika, 1994, pp. 207-209.

los usuarios. En general estas teorías sirven para introducir mecanismos de mercado en la prestación de servicios públicos, suscribiendo acuerdos mediante subcontrataciones, *joint ventures*, y hasta privatizaciones. De igual forma estas tendencias recuperan del renovado *management* ideas relacionados con: *a)* el diseño de estructuras más horizontales y con cadenas de mando más cortas; *b)* organizaciones orientadas a resultados y no a insumos; *c)* que el ciudadano, en tanto cliente, puede exigir servicios de calidad; *d)* que los resultados deben agregar valor agregado; *y, e)*, con la inclusión de agencias autónomas en las estructuras administrativas y el otorgamiento de mayor libertad a los “gerentes públicos”.³

Al igual que en el caso del modelo tradicional, la NGP, en el tema de recursos y procesos, propone: *a)* la asignación de recursos basada en mediciones de desempeño; *b)* el rediseño de procesos administrativos para la obtención de mejores resultados; *y, c)*, privilegiar servicios públicos que generen valor agregado para la ciudadanía. Respecto a rendición de cuentas y control, la NGP propone: *a)* esta rendición debe hacerse con base en los recursos utilizados y metas alcanzadas; *b)* el control debe hacerse sobre resultados; *c)* se involucre a la ciudadanía en la toma de decisiones y en la evaluación de políticas públicas; *y, d)*, que otros actores, notablemente el Legislativo, vigilen el desempeño de la administración. Respecto al tema de la cultura organizacional, la propuesta incluye: *a)* mejorar el desempeño, sin que se sujete a procedimientos estandarizados; *b)* otorgar autonomía presupuestal y de gestión a las agencias, permitiéndoles mayor flexibilidad; *y, c)*, centrar la actuación de la gestión pública en la satisfacción del cliente.⁴

LA FUNCIÓN PÚBLICA

Por lo que respecta al tema de la función pública y de la necesidad de contar con funcionarios más profesionales, en el caso de países que cuentan en sus administraciones con esquemas de carrera para sus funcionarios, se han sometido tales esquemas a una importante revisión, provocando ajustes que, en su mayoría, han tendido a introducir distintos grados de flexibilidad, tanto para contratar como para promover y desarrollar a los funcionarios. Estos ajustes pueden resumirse de la siguiente manera: los servicios civiles de carrera están siendo transformados en esquemas que parecen

³ B. Guy Petes y Jon Pierre, “Governance Without Government? Rethinking Public Administration”, *Journal of Public Administration: Research and Theory*, vol. 8, núm. 2, 1998, pp. 229-231.

⁴ Christopher Hood, “A Public Management for All Seasons”, *Public Administration Review*, vol. 69, núm. 1, 1991, pp. 3-19.

acercarse a servicios de empleo, en donde: *a)* el apego a procedimientos está cediendo en función de la inminente exigencia de lograr resultados; *b)* el ascenso por antigüedad está dejando de ser el criterio único; *c)* la contratación está tratando de hacerse bajo fórmulas distintas, esto es, buscando contratos temporales en lugar de permanentes y estableciendo remuneraciones por desempeño en lugar de pagos uniformes; *d)* la entrada a los sistemas ya no ocurre desde la base, sino que puede haber entradas laterales, por ejemplo, a puestos intermedios; y, finalmente, *e)*, el funcionario deja de percibirse como una especie de garante del “interés o bien común”, para desempeñarse como un gerente maximizador de recursos y resultados.

En países sin una arraigada tradición en materia de función pública, las ideas provenientes de la NGP se han introducido de manera gradual, influyendo en todo caso de manera desigual y por áreas. En muchos casos, problemas derivados de inestabilidad, tanto económica como política, han hecho que los esfuerzos más significativos se hayan encaminado a asuntos relacionados con la introducción de mecanismos que favorezcan esquemas de ejercicio democrático y de transparencia y combate a la corrupción. Una importante dosis de energía institucional se ha concentrado en procesos como los de control, simplificación, desconcentración y descentralización administrativas, para aliviar, aunque no para resolver, la excesiva concentración de atribuciones en las administraciones centrales. En algunos casos, como ocurre en México, se está en proceso de llenar vacíos que quedaron como *déficits* del modelo tradicional, como puede ser la puesta en marcha de un esquema de carrera para los funcionarios. De igual forma, hay factores que determinan reformas o cambios en las administraciones. Dichos factores incluyen la prioridad que se otorgue a las reformas en la agenda política y que se reflejará en asuntos como la capacidad para impulsarlas desde un liderazgo fuerte, el grado de politización de las burocracias, el consenso político que las acompañan y los límites presupuestales que se les establecen.

Difícil transición del modelo tradicional a la NGP

La aparición de las nuevas tendencias es una clara respuesta al desgaste del modelo de Estado benefactor y sus diferentes versiones, incluyendo las latinoamericanas, lo que se reflejó en crisis económicas, energéticas y financieras de considerable importancia. Los gobiernos y las administraciones no fueron ajenos a dicho desgaste y sufrieron las repercusiones de las crisis, enfrentando severos problemas de gobernabilidad que pegaron en el centro de la legitimidad de los gobiernos, y que dieron como resultado

severos cuestionamientos sobre la eficiencia y la eficacia de sus aparatos administrativos y de sus funcionarios.

La transición ha puesto de relieve tensiones entre un modelo que no parece agotarse del todo y otro que no acaba de llegar y, una vez adoptado, no ofrece aún resultados considerablemente mejores. Estas tensiones se han puesto de manifiesto en muchos de los asuntos y decisiones de las administraciones públicas. Es difícil dotar de mayor autonomía a las agencias administrativas y a sus funcionarios, al mismo tiempo que se canalizan importantes esfuerzos para perfeccionar sistemas de control. No es sencillo aportar mayor flexibilidad a las acciones de las administraciones, cuando sigue resultando muy importante contar con gobiernos y administraciones estables. Mejorar la calidad de los servicios y actuar en un escenario de recursos escasos es un binomio difícil de combinar. La exigencia de un gobierno más responsable puede entrar en contradicción con gobiernos cada vez más acotados en sus atribuciones. La aparición de agencias y agencias autónomas introduce complejidad a la tarea de coordinación. Finalmente, el empeño de lograr gobiernos eficaces a toda costa puede no concertarse con la idea de fortalecer la transparencia y rendición de cuentas.⁵

Al hacer un análisis de diversas experiencias de modernización administrativa en distintos países, se observa que existe una clara intención de desarrollar una gestión pública más económica, eficiente y efectiva. Esto en algunos casos ha repercutido en la forma de organizar y desarrollar los servicios de carrera, con la tentación, incluso, de modificar arraigadas culturas organizacionales. Pero no se puede dejar de reconocer que las premisas de la NRP tienen contradicciones internas como, por ejemplo, el hecho de proponer una reforma que claramente califica dentro del enfoque *top-down*, al mismo tiempo que enfatiza la necesidad de otorgar mayor autonomía a los funcionarios de niveles inferiores. Los contenidos de los programas de reforma difieren considerablemente, sobre todo si se toma en cuenta el componente de la capacidad de gestión que pueden alcanzar a desplegar las distintas administraciones.

En los inicios de estos procesos de transformación, los países empezaron por atender cuestiones relativas a la contracción estatal, recortes de gasto y personal público, llegando incluso a adoptar políticas de privatización importantes, como en el caso británico. Posteriormente, pasada la etapa inicial, los países buscaron la manera de mejorar la provisión de sus servicios e introdujeron reformas de gestión con el fin, por un lado, de modificar la cultura burocrática, y, por el otro, sin duda relacionado con

⁵ Christopher Pollitt y Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000, pp. 8-12.

lo anterior, de medir su desempeño, para hacerla más responsable ante la ciudadanía. Todas estas decisiones, hay que decir, difieren de un país a otro hay algunas similitudes en bloques de países, como por ejemplo, los pertenecientes a la Commonwealth o los escandinavos.⁶ En todos los casos, además, aparece claramente la preocupación de mejorar la gestión pública introduciendo técnicas del sector privado. Los efectos más notables de estas experiencias pueden resumirse de la siguiente forma: los dirigentes de las agencias deben estar mucho más dispuestos a rendir cuentas por el desempeño de sus unidades administrativas; existe mayor énfasis en la medición de resultados y en una mejor asignación de responsabilidades; así como una mayor convicción para sensibilizar a los funcionarios en el manejo de recursos para incrementar la eficiencia y la eficacia. Hay que decir, empero, que estos cambios también han propiciado la aparición de “nuevos” problemas asociados con la necesidad de fortalecer mecanismos de coordinación, descentralización y control.

Los países donde se han puesto en marcha reformas administrativas enfrentan, sin duda, crecientes presiones para tener una dirección de los asuntos públicos más activa y con mecanismos de coordinación más eficaces. Sin embargo, en la práctica, persisten deficiencias que obstaculizan la gobernabilidad; estas fallas se resumen en que los mecanismos de coordinación siguen siendo deficientes en la medida en que privilegian la especialización de funciones para evitar el contacto y, peor aún, la colaboración con otras agencias. A esto habría que añadir que, aun cuando las unidades y agencias estuvieran dispuestas a cooperar, la coordinación hecha por los gobiernos se sigue sosteniendo sobre una cultura jerárquica que no favorece la integración horizontal. De igual forma, estos mecanismos pueden calificar como intermitentes y hasta selectivos, puesto que en la mayor parte de los casos se improvisan una vez que se inicia el ciclo de políticas públicas, tendiendo, además, a politizarse en torno a ciertos temas.

LA EXPERIENCIA MEXICANA EN MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

El difícil momento por el que atraviesa el país permite tomar clara conciencia de que los esfuerzos de modernización de la administración pública han quedado subordinados a otras prioridades, notablemente el crecimiento económico y la estabilidad política, en lugar de haber servido para “acom-

⁶ María del Carmen Pardo, *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*, México, Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación, 2005, Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 8, pp. 39-62.

pañar” esos propósitos. Sin embargo, se tomaron decisiones que, de una u otra forma, integran elementos de mayor contenido “técnico”, que buscan aliviar problemas derivados de la excesiva centralización, además de insistirse en la necesidad de utilizar de forma más racional los recursos que ya no son abundantes. En este sentido, se registran esfuerzos de desconcentración y descentralización cuyos resultados han sido en algunos casos buenos, en otros regulares y en otros más, incluso, malos. En la administración pública mexicana, por ejemplo, ajena a la ola que planteó la necesaria retracción del Estado, hubo un claro achicamiento del sector público, notablemente paraestatal, que se redujo de manera muy importante a partir de decisiones encaminadas a privatizar empresas públicas.⁷ Otros esfuerzos se hicieron para reorganizar mejor las tareas de la administración, apareciendo y desapareciendo agencias, como la Secretaría de Programación y Presupuesto, entre las más notables. A partir del momento en que tanto el modelo económico como el del sistema político autoritario acusaron desgastes que se tradujeron en serios problemas, parecería que los esfuerzos de modernización ganaron importancia y, por ende, mayor autonomía, aunque siguieron sujetos a otras prioridades.

En los últimos años, la modernización administrativa ha tenido mayor visibilidad; se la incluyó en la agenda política, proponiendo programas que incorporaban esta particular temática. Los últimos tres gobiernos, pertenecientes a los distintos partidos políticos, propusieron programas específicos para modernizar los aparatos administrativos; esas acciones debieron quedar alineadas con las propuestas incluidas en los planes de desarrollo. Estos fueron los casos del Programa de Modernización Administrativa (Promap) propuesto durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, 1994-2000, salido de las filas del Partido Revolucionario Institucional (PRI); de la Agenda de Buen Gobierno (ABG) propuesta después por Vicente Fox, 2000-2006; así como del Programa de Mejora de Gestión (PMG) que propuso en fechas recientes el gobierno del presidente Felipe Calderón, 2006-2012, ambos provenientes del Partido Acción Nacional (PAN). Dichos programas incluyen algunas propuestas comunes que, por la importancia que allí se les da y por las acciones que de ellos se derivaron, parecieran ofrecer resultados más consistentes, junto con otros que representan añejas preocupaciones y problemas en los aparatos administrativos federales y locales.

⁷ En el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de agosto 2007 se reporta la existencia de 210 entidades paraestatales. Véase “Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley de las Entidades Paraestatales y su Reglamento”, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de agosto de 2007.

Evaluación del desempeño

El primero de esos resultados es la importancia que se ha concedido a la evaluación de desempeño. Desde el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, se incluyó la necesidad de modernizar los sistemas de control, volviéndolos más autónomos y reforzando su capacidad técnica; se incorporaron elementos novedosos –al menos de manera formal– como el de la rendición de cuentas. Se hizo allí referencia a la modernización de la gestión pública, particularmente en cuanto a la incorporación de criterios nuevos y más pertinentes para la medición del desempeño, área en la que la administración pública mexicana no ofrecía mayor experiencia. Lo novedoso estaría entonces en la propuesta de incluir criterios que permitieran una evaluación de mayor alcance, a partir de la definición de indicadores de desempeño y de la posibilidad de rendir cuentas. De esta manera, el PND incluyó nuevos criterios para la medición del desempeño y de los resultados de la gestión de dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), para que estuvieran en posibilidades de evaluar sistemáticamente el costo de los servicios públicos, su calidad, efecto social, así como la satisfacción de los usuarios. Se promovieron estudios de caso, aplicación de encuestas y sondeos de opinión, para contar con indicadores de gestión que pudieran captar la opinión de los usuarios en relación con la prestación de los servicios públicos.

De igual forma, en el Promap se incluyó la idea de que el control presupuestario debería complementarse con una evaluación integral que midiera los resultados de la gestión pública, expresados en factores como la pertinencia y calidad de los servicios, su orientación efectiva a la ciudadanía y su vinculación con las demandas y necesidades de la población. Para ello, se planteó fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas de control, que permitieran a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación y garantizaran los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos. A partir de 1996, las dependencias y entidades de la APF deberían contar con objetivos claros a nivel institucional referidos a programas, acciones y servicios concretos. Dichos objetivos debían también alinearse con metas cuantificables vinculadas a resultados. Se subrayó que era preciso cambiar el enfoque de la actuación de la APF hacia el impacto esperado en los programas, en lugar de centrarlo en el volumen del trabajo o en los recursos que se necesitaban.

A partir del tercer año de gobierno se inició la evaluación de los programas sectoriales derivados del PND y se registró un total de 1 294 indi-

cadores de gestión que quedaron “concertados” entre las dependencias y la Secodam. En abril de 1997, quizá como respuesta al hecho de que el esfuerzo por definir indicadores de gestión no estaba ligado a ningún tipo de estímulo, se iniciaron trabajos que cambiaron de manera sustantiva las propuestas del Promap en esta materia. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) decidió poner en marcha un programa para definir una nueva estructura programática y presupuestal para vincular programas con costos, la cual más adelante se identificaría como Nueva Estructura Programática (NEP). También se cambiaron los indicadores de gestión por indicadores denominados estratégicos, ligados al cumplimiento de metas, pero sobre todo a los recursos asignados; de igual forma, se hicieron recomendaciones para evitar desviaciones. Esta propuesta se inscribe claramente en la preocupación de la SHCP de reformar el sistema presupuestario, fundamentalmente para controlar mejor el gasto público. El proyecto fue elaborado por la Unidad de Política y Control (UPC) de la misma secretaría. De esta manera, los indicadores no sólo se consideraron estratégicos, sino que se los vinculó con el propósito de obtener recursos presupuestales si se hacía un buen uso de los asignados en el presupuesto anterior; a diferencia de los indicadores de gestión que buscaban, por ejemplo, mejorar la gestión de las dependencias involucradas. Una de las constantes críticas a estos indicadores era que “proporcionaban resultados poco representativos a nivel institucional, por lo que se hacía necesario su revisión”.⁸

Sin embargo, para el quinto año de gobierno el tema de la evaluación del desempeño se había incorporado como parte del control presupuestario, diluyéndose la idea de la evaluación integral del cumplimiento de las actividades institucionales, la ejecución de los principales proyectos de inversión y la instrumentación de indicadores de gestión como herramienta para medir en términos de costo y calidad el desempeño de las dependencias, órganos desconcentrados y entidades del gobierno federal. En su lugar, se promovió, como señalamos, el establecimiento de indicadores estratégicos, que se sumaban a los de gestión para evaluar y monitorear los programas y principales actividades del gobierno federal en términos de los resultados obtenidos con respecto a los objetivos institucionales y, en su caso, corregir desviaciones en la ejecución y cumplimiento de metas.⁹ Esta idea resultó a todas luces forzada y tardía, puesto que el sexenio estaba terminando, intentándose articular al Promap con el Sistema de Evaluación del Desempeño. En el periodo 1998-1999 se aplicó una prueba piloto para la implantación de la Reforma del Sistema Presupuestario en más de

⁸ Ernesto Zedillo Ponce de León, *Sexto Informe de Gobierno*, México, 2000, p. 127.

⁹ *Ibid.*, p. 167.

300 unidades administrativas de las dependencias y entidades de la APF. En el último año de gobierno, los resultados obtenidos se consideraban satisfactorios, por lo que se decidió continuar con su aplicación en todas las dependencias y entidades; no obstante, todo este esfuerzo no participó en la idea de mecanismos formales de rendición de cuentas, que en última instancia sustentaría un propósito integral y de largo plazo para que efectivamente favoreciera mejores resultados.

La propuesta modernizadora del gobierno de Vicente Fox también puso el énfasis en valorar el desempeño de la administración y sus funcionarios, pero se concretó en la idea de buscar un gobierno por resultados, para lo que se pusieron en marcha acciones que se incluyeron en el programa identificado como Agenda de Buen Gobierno (ABG), cuyos ejes –gobierno honesto, transparente y profesional– apuntaron en esa dirección. Esto quiere decir que la idea se mantuvo, pero el sendero para desarrollarla cambió de manera sustantiva. Lograr un gobierno honesto y transparente implicaba, como tarea esencial, combatir la corrupción dentro del gobierno, y a ese propósito se dedicó mayor atención. Se partió de la idea de que las causas principales de dicha corrupción se relacionaban con una normatividad compleja y con una evidente falta de capacitación del personal, además de que los sistemas y procedimientos carecían de estándares; y del supuesto de que las costumbres arraigadas y la impunidad alentaban la corrupción; y de que la ausencia de información transparente y veraz impedía que los ciudadanos pudieran exigir sus derechos. Una de las decisiones más importantes para contribuir a la consecución de las metas en este eje de la Agenda, fue el diseño por parte de la antigua Secretaría de la Contraloría y Modernización Administrativa (Secodam), hoy Secretaría de la Función Pública (SFP), de un programa interinstitucional llamado originalmente Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo, que intentó medir las acciones impulsadas en el interior de las dependencias mediante una serie de indicadores llamados “procesos críticos”. Bajo los lineamientos del programa, las dependencias se comprometieron a identificar los procesos prioritarios que debían mejorarse en sus principales áreas críticas para contribuir a evitar conductas irregulares por parte de los servidores públicos. En este contexto, se acordó instrumentar programas operativos en cada institución de la APF orientados a atender siete líneas estratégicas: desarrollo administrativo y mejora de la gestión pública, mecanismos de rendición de cuentas, mejora regulatoria y abatimiento de los requerimientos de información a la APF, tecnología y desarrollo de sistemas, desarrollo de recursos humanos y de la ética pública, participación ciudadana y mecanismos de supervisión y control, con los que se buscaría detectar áreas, procesos y servicios críticos, en

los que se podían identificar prácticas de corrupción e impunidad de manera recurrente.

La evaluación de los objetivos y de los resultados del programa se llevaría a cabo en tres ámbitos: *a*) percepción ciudadana, *b*) índices nacionales e internacionales y *c*) indicadores de resultados. Los dos primeros permitirían conocer si las acciones emprendidas estarían resolviendo los problemas planteados por la población; el tercero verificaría si las metas proyectadas se cumplieron. 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), que evaluaría de manera integral los esfuerzos que realizaban las instituciones en sus trabajos de transparencia y anticorrupción. Estas metas y sus indicadores se incorporaron como una parte sustantiva de este eje de la ABG; los resultados fueron desiguales y quedaron muy por debajo de las expectativas que se generaron sobre la propuesta integral.¹⁰

Por su parte, durante el primer semestre de 2008, el gobierno de Felipe Calderón propuso un Programa de Mejora de la Gestión (PMG), delegado a la Secretaría de la Función Pública para su operación. El programa se sustenta en disposiciones legales que están en la Constitución (artículo 26), la Ley de Planeación, y la Orgánica de la Administración Pública. De igual forma, se alinea con el PND y con el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) establecido en una disposición relativamente reciente, Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (*Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo de 2006). Los atributos del programa incluyen la búsqueda de acciones integrales y obligatorias, que se orientan a los esfuerzos de coordinación en el tema de la evaluación del desempeño, a partir del establecimiento de estándares. Se proponen indicadores intermedios y finales, para medir distintos momentos de las acciones y procesos. El programa se desdobra en dos planos: acciones que lleva a cabo la administración pública en conjunto y acciones que desarrollan cada una de las dependencias que la integran. Los ejes que guían la operación del programa son: la orientación a resultados, con el ingrediente de dividir de nueva cuenta entre intermedios y finales; la flexibilidad que favorece tanto los componentes estándar que guían la actuación regular y homogénea de toda la administración, como los específicos a los que se sujetan las distintas dependencias; la innovación; la sinergia que está referida a actuaciones coordinadas que resulten virtuosas; y la consideración de la importancia de la participación ciudadana.

¹⁰ Para un análisis detallado de la ABG, véase María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México, 1940-2006*.

Un problema que apareció muy pronto en la operación del PMG fue la responsabilidad que debían compartir dos secretarías, lo que provocó problemas de coordinación y evidentes resistencias. Primero, se pedía que los resultados del PMG estuvieran directamente relacionados con la vinculación entre evaluadores y evaluados, tanto en la tarea de diseñar los mecanismos idóneos, como en la obtención de los resultados en la evaluación, no ha resultado sencillo. Además, en la propuesta la SFP se constituía como el conducto para llevar a cabo la evaluación institucional, además de servir como el canal para la evaluación ciudadana, lo que también ha resultado difícil de combinar. Pero en segundo lugar, para la evaluación presupuestal que se vincula con el SED, la responsabilidad recaía tanto en la SHCP como en la SFP. Esta responsabilidad compartida se convirtió en un importante obstáculo para la operación del programa, de manera que la SFP tuvo que someterlo a una revisión muy importante. A pesar de estos importantes obstáculos y de la imposibilidad de operar el programa de manera coordinada, el énfasis puesto en el tema de la evaluación del desempeño explica la importancia que gradualmente han ido adquiriendo, tanto los órganos internos, los Órganos Internos de Control (OIC), por ejemplo, como los externos, tales como la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Consejo Nacional de Evaluación (Conneval) y órganos externos autónomos.

Transparencia y rendición de cuentas

Como parte de la propuesta modernizadora del gobierno del presidente Ernesto Zedillo, a partir de 1996 se pidió a las dependencias de la APF esfuerzos encaminados a hacer más transparente su trabajo, sin que esto implicara el diseño de algún programa específico. Quedaban obligadas a adoptar medidas específicas para informar a la ciudadanía, de manera clara y en lenguaje sencillo, sobre los servicios que prestaban, la forma en que éstos podían tramitarse y los requisitos que era necesario cumplir. Esto implicaría un importante trabajo de difusión, por medio de esquemas de señalización en oficinas públicas y del uso de sistemas electrónicos y telefónicos de información. Los servidores públicos que tuvieran contacto directo con la ciudadanía quedaban, asimismo, obligados a comprometerse con la transparencia en procesos y decisiones. Estas ideas poco sistematizadas servirían de base para la definición de una más clara postura sobre el tema de transparencia del gobierno federal, que se enfocó fundamentalmente en el combate a la corrupción, asumida, sobre todo, por el gobierno de Vicente Fox.

De ahí que durante ese mismo gobierno se otorgara especial importancia al tema de la transparencia, que se debía traducir en el derecho de la sociedad a conocer la información gubernamental, sin más límite que el interés público y los derechos de privacidad de particulares establecidos por una ley que normara ese derecho. La rendición de cuentas debía traducirse en incentivos para participar en la mejora continua de la gestión gubernamental, teniendo como uno de sus principios fundamentales la optimización de los recursos. Para garantizar su 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), la todavía 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 (LFTAIPG). Este proyecto sería sometido a una amplia consulta previa a su presentación como Iniciativa de Ley ante el Congreso de la Unión. El 26 de febrero de 2001, representantes de 83 organizaciones de los sectores social, político, empresarial, académico, sindical, agropecuario y varios partidos políticos, 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 en la conformación 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).¹¹ De ahí que se pueda afirmar que una de las decisiones más importantes del gobierno de Vicente Fox fue, sin duda, integrar elementos para una política de transparencia. La mayoría de las áreas de la SFP se comprometieron a favorecer el buen gobierno y la transparencia, sustentando ésta última en acciones emanadas de la ley mencionada. Hay que señalar, sin embargo, que a pesar de la importancia concedida, los resultados obtenidos han sido al menos desiguales y envueltos, por momentos, en importantes controversias entre la ciudadanía, el gobierno y el propio IFAI.

Por su parte el gobierno de Felipe Calderón ha continuado con los esfuerzos iniciados en el sexenio de Vicente Fox, aunque a diferencia de la ABG, Felipe Calderón no propuso una agenda exclusiva en materia de modernización administrativa. Uno de los ejes rectores del Plan Nacional de

¹¹ 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, 50 pp.

Desarrollo 2007-2012 se refiere a “Estado de derecho y seguridad”; en este eje se incluye un apartado de “Confianza en las instituciones públicas”, en el cual se establecen varias estrategias para aumentar la confianza de los ciudadanos en el gobierno. Una parte importante de estas estrategias está orientada a la transparencia de los procesos de operación y de los servicios que reciben los ciudadanos y a la difusión oportuna de la información pública gubernamental, no sólo a nivel federal, sino también a nivel estatal y municipal.¹²

Los mecanismos de rendición de cuentas dentro del gobierno siguen en manos de la Secretaría de Hacienda y de la Secretaría de la Función Pública. La SFP, a través de la hoy desaparecida Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, en agosto de 2007 dio a conocer la estructura, bases, temática y lineamientos del Programa de Transparencia y Rendición de Cuentas de la Administración Pública Federal 2007-2012. Este programa debía aplicar a cada entidad y dependencia mecanismos para favorecer la participación ciudadana, blindaje electoral, transparencia focalizada y portales electrónicos de instituciones gubernamentales, entre otros. El programa es un documento a todas luces prescripto; sus resultados no se conocen con el detalle necesario, lo que vuelve difícil saber si está contribuyendo al propósito para el que se diseñó.

En materia de legislación para la transparencia y acceso a la información, destaca la reforma al artículo sexto constitucional presentada en diciembre de 2006 y aprobada en febrero de 2007 (*Diario Oficial de la Federación*, 20 de julio de 2007), a partir de la cual se establece también la “obligación” de construir indicadores de desempeño. Falta hacer una puntual evaluación de la manera en la que esta reforma está cumpliéndose, para así tener elementos que permitan hacer una justa valoración de qué tanto se ha avanzado en el tema de la evaluación del desempeño.

Profesionalización

Durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo se iniciaron acciones para introducir mecanismos que facilitaran la capacitación y sirvieran al propósito de profesionalizar a los servidores públicos. Para ello resultaba indispensable establecer incentivos claros para la permanencia en el trabajo, al igual que estímulos para la productividad y el buen desempeño. Se deberían generar las condiciones para propiciar una más rigurosa selección del personal con base en su capacidad y probidad. De igual manera, se

¹² Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/>

buscaba promover mecanismos que sirvieran para que la capacitación se entendiera como una inversión para desarrollar aptitudes, habilidades y actitudes de verdadero compromiso con el servicio público. Se apuntó claramente que se deberían generar opciones para el desarrollo de una carrera en el ámbito de la administración pública, que favoreciera tanto la calidad, como el fortalecimiento de valores éticos y se lograra incentivar el desempeño honesto, eficiente y responsable, pero también la seguridad de un retiro digno. Este propósito se integró en un subprograma con el que, para cumplir con uno de los compromisos asumidos por el gobierno, se buscaba contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantizara la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno de los servidores públicos, que contribuyera a que en los relevos de la titularidad de las dependencias y entidades se aprovechara la experiencia y los conocimientos del personal y se otorgara continuidad al funcionamiento administrativo. La profesionalización implicaba, una vez hecha la selección y garantizada la capacidad individual, la inducción de conocimientos jurídicos, teóricos y prácticos de la administración pública y el reforzamiento de los valores éticos. Para el desarrollo de los servidores se propuso establecer mecanismos que garantizaran la actualización permanente de los conocimientos y habilidades necesarios para el desarrollo de las funciones, la vinculación de remuneraciones y estímulos con el desempeño y la evaluación del servidor público, a partir de la definición de su permanencia, crecimiento y promoción.

A partir de 1996, las dependencias y entidades deberían emprender acciones de capacitación destinadas a dotar a los servidores públicos de las habilidades administrativas y técnicas que requirieran, de las capacidades y actitudes que demandaba el nuevo enfoque de calidad en la atención a la población y la mejoría en los estándares de servicio; así como promover la utilización de nuevas tecnologías. Las habilidades y conocimientos requeridos deberían ser objeto de evaluaciones periódicas para garantizar el adecuado desempeño del servidor público. Esta información sería objeto de actualización y seguimiento dentro de una base de datos gubernamental. Para mejorar el control de los recursos humanos se establecería un sistema electrónico de gestión.

Todo esto se iba a concretar a partir de que la SHCP, en coordinación con la Secodam, elaborase los proyectos de ordenamientos legislativos para impulsar el servicio civil. Si bien el tema no era nuevo, el reconocimiento de su importancia otorgado en el plan rector del gobierno y en el programa *ad hoc* propuesto para la modernización administrativa, generó expectativas de que este gobierno sí sería capaz de incorporar un esquema que regulara la carrera profesional de los funcionarios. Por primera vez parecía reco-

nocerse su utilidad para no interrumpir programas, pero sobre todo para aprovechar la experiencia de los funcionarios de las distintas dependencias de la administración pública. Se propuso la elaboración de un modelo de servicio profesional de carrera que incluyera las bases para el reclutamiento, selección, ingreso, promoción, derechos, obligaciones y retiro digno de los servidores públicos, basado en el mérito y en la evaluación del desempeño. Asimismo se proponía establecer un sistema de compensación ligado directamente con la productividad y con el desempeño, así como los mecanismos que garantizaran la actualización de conocimientos y habilidades para el desarrollo de las funciones de los servidores públicos.

A pesar de la importancia concedida desde el Promap, el tema fue diluyéndose al paso del sexenio. Sólo hasta el Sexto Informe se señaló que “con la finalidad de sentar las bases del servicio civil de carrera en México, se había publicado el Manual de Sueldos y Prestaciones para los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal el 28 de enero de 2000 en el *Diario Oficial de la Federación*, que regularía de manera clara y transparente el sistema de compensación de los servidores públicos de mando de la APF”. De igual forma, se estableció un tabulador flexible, que se componía de siete grupos jerárquicos, divididos cada uno en tres grados de responsabilidad, que a su vez se dividieron en siete niveles salariales. Este tabulador ubicaría a los puestos con base en el sistema de valuación de puestos implantado, permitiendo movimientos de promoción sustentados en el mérito de los servidores públicos.¹³ En marzo de 2000 se emitió la Norma que Establece los Lineamientos del Sistema de Evaluación del Desempeño de los Servidores Públicos de Mando de la APF. Además, desde 1998 se había institucionalizado el Fondo de Separación Individualizado.

A partir de los resultados descritos, se puede afirmar que frente a la imposibilidad de establecer un servicio civil de carrera, la administración zedillista quiso hacer aparecer a la capacitación como sinónimo de profesionalización, lo que a juzgar por los resultados tampoco resultó consistente, puesto que en los informes oficiales no aparece ningún tipo de indicadores que permita identificar los impactos positivos que la capacitación tuvo o debió haber tenido en el desempeño de los funcionarios.¹⁴ También al igual

¹³ Vicente Fox Quesada, *Sexto Informe de Gobierno*, México, 2000, p. 174.

¹⁴ De 1995 a 1999, las dependencias del gobierno federal llevaron a cabo 55 753 cursos y acciones de capacitación, mediante las cuales se atendió a 1 140 354 servidores públicos. Al comparar estas cifras con los resultados alcanzados durante los seis años del periodo comprendido entre 1989 y 1994, se observó que el número de personas capacitadas aumentó 9.3%. Durante el periodo comprendido entre 1996 y 1999, la Secodam desarrolló la metodología y promovió la implantación del Sistema Integral de Formación y Capacitación (Sifoc), que favoreció la participación de todo el personal en la identificación de los conocimientos, habilida-

que había sucedido en sexenios anteriores, el proyecto de establecer un sistema de servicio profesional parece haberse intercambiado por la puesta en marcha diversos mecanismos administrativos que pueden ayudar a la gestión de los recursos humanos del gobierno, pero que no necesariamente sirven al propósito de su profesionalización.

No haber logrado poner en marcha un sistema de servicio civil en México significó incumplir uno de los principales objetivos del Promap y uno de los aspectos centrales de la propuesta modernizadora del presidente Zedillo. Las razones por las que no se logró se relacionan, primero, con la imposibilidad de reestructurar el régimen de relaciones laborales, que resultaba obsoleto, entre otras razones por su falta de coherencia, ambigüedad en las reglas y discrecionalidad con la que se aplicaban;¹⁵ segundo, por la dificultad de sortear problemas en un entorno político complicado, pero sobre todo porque la propuesta se convirtió en un claro rehén de diferencias entre distintos grupos y funcionarios de la alta burocracia. Se presentaron, entonces, severas pugnas burocráticas entre las dos secretarías responsables de su puesta en marcha, la Secodam y la SHCP. La Unidad de Servicio Civil de esta última secretaría invirtió un año en la formulación del modelo y en la propuesta de la iniciativa de ley, y dos en la negociación con la Secodam para ajustar la propuesta.¹⁶ El compromiso establecido en el programa exigía

des y actitudes a transformar; esto promovió factores asociados al proceso de aprendizaje y comportamiento, y permitió una cultura de servicio y mejora permanente de la calidad. De 1996, año en que se instaló el primer Centro de Capacitación en Calidad (Cecal), a agosto de 2000, se logró constituir 84 centros en 15 dependencias y 69 entidades públicas, Vicente Fox, *Sexto Informe de Gobierno*, p. 179.

¹⁵ Opinión de Luis Guillermo Ibarra, citado por G. Cejudo, "Public Management Policy Change in Mexico, 1982-2000", *International Public Management Journal*, vol. 6, núm. 3, 2003, pp. 309-325.

¹⁶ Juan Pablo Guerrero resume en dos tipos los motivos de conflicto entre las dos secretarías: en el primero estaban las distintas "concepciones" de lo que debería ser el servicio civil; allí se reflejaba la reticencia de una secretaría al ver que la otra iba a acrecentar su capacidad de control sobre el personal administrativo de la federación. Si bien la SHCP tenía una gran ascendencia sobre la burocracia al controlar los aspectos presupuestales, la Secodam había venido ganando espacios al controlar procesos vinculados con la verificación del cumplimiento de normas, procedimientos de lucha anticorrupción, reglas para la adquisición patrimonial, vigilancia de la observación de la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos. La rivalidad entre ambas secretarías no era nueva y la controversia que nos ocupa puso en juego la posibilidad de controlar el personal burocrático, lo cual no era un botín menor. El segundo tipo de diferencias tenía que ver con los contenidos de la propuesta: porcentaje de personal que salía del esquema de carrera para dejarse a la "libre designación"; el problema de la inmovilidad que la FSTSE reconocía como una "conquista social irrenunciable" y que los funcionarios de la USC proponían "negociar" a través de un esquema de "competencia permanente" (alternativa que no convenció a los de la Secodam). Éstos, además, reconocían como ventaja la "informalidad" de algunas reglas creyendo en la flexibilidad; mientras tanto, los de la USC

que esta propuesta se asumiera como responsabilidad compartida. El conflicto se acrecentó y alargó, y no fue sino hasta tres años después cuando la propuesta pasó a ser sancionada por el Presidente, quien solicitó consensuarla con otros actores: la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE), la cúpula del partido en el gobierno y el Congreso.¹⁷ Como resultado de esa negociación se puede decir que con la FSTSE se avanzó en un 75%, quedando pendientes temas como el de la ocupación de plazas cuyos titulares hubieran solicitado licencias. Sin embargo, sus promotores afirmaron que esos asuntos “no parecía que pudieran detener el proyecto, al contrario la relación con la federación era muy buena y se podía haber llegado a un acuerdo”,¹⁸ aunque al parecer la federación mencionada, al acercarse el fin del sexenio, cambió de parecer, empezando a cuestionar de forma más incisiva los alcances de la propuesta.

Respecto a la negociación con los otros dos actores, el partido gobernante y las cámaras, el proyecto enfrentó circunstancias incluso más adversas. Primero, no se quiso que se sometiera a la discusión de las cámaras puesto que se acababan de aprobar los “candados” en la XVII Asamblea del PRI, temiéndose que se interpretara como una medida oportunista frente al hecho de que el partido endurecía sus requisitos de “promoción” y la administración los flexibilizaba. En las elecciones de 1997 para diputados federales, el PRI perdió la mayoría en la cámara baja, lo que también significó un importante obstáculo para que la iniciativa fuera enviada para su discusión y eventual aprobación. Finalmente, llegó a la Cámara un paquete de leyes de contenido financiero que generaron fuertes controversias, lo que desalentó el último intento para someter a discusión la propuesta del servicio civil de carrera.

Frente a ese panorama, los promotores del modelo iniciaron como se mencionó algunos cambios por la vía administrativa, al igual que se habían hecho en el pasado, cuando otras experiencias en el mismo sentido también encontraron obstáculos infranqueables. El resultado final fue que el

lamentaban que esas reglas no escritas hubieran provocado resultados con calidad indeseable. La Secretaría calificó como “rígida” la propuesta de la SHCP y como un fin en sí misma. La secretaria pugnaba por un proyecto flexible, acorde con la complejidad de cada sector gubernamental y que rescatara las características eficaces de la burocracia mexicana. Juan Pablo Guerrero Amparán, *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*, México, CIDE, 2000 (Documento de Trabajo, núm. 50), pp. 22-33.

¹⁷ Esteban Moctezuma, en ese momento senador, lanza una iniciativa titulada: *Profesionalización y evaluación del desempeño de los servidores públicos de la administración pública federal centralizada* el 28 de abril de 1998. Dos semanas después, el senador Moctezuma fue nombrado secretario de Desarrollo Social, con lo que la iniciativa quedó sólo en eso. Véase Juan Pablo Guerrero, *op. cit.*, p. 18.

¹⁸ Entrevista hecha por la autora a Luis Guillermo Ibarra, octubre de 2000.

servicio civil fue desplazado por un conjunto de medidas administrativas que empezaron a introducir cambios graduales, pero que, como se mencionó, resultaron insuficientes para “profesionalizar”, en un sentido amplio, a la función pública.

En esta materia, el gobierno de Vicente Fox propuso aprobar una ley de carácter federal que normara el servicio de carrera de los funcionarios públicos, aunque de manera limitada. Hubo graves problemas en su puesta en marcha, a los que me referiré más adelante. En abril de 2003 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto que expidió la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (SPC), que entró en vigor el 7 de octubre del mismo año.¹⁹ 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 incidir en su postpuesta, pero 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 Secretaría de la Función Pública, que adoptó ese nuevo 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.²⁰

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 de manera formal, 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, como el personal de la Presidencia de la República, los secretarios de Estado, subsecretarios, oficiales mayores y titulares de cargos homólogos. Respecto al personal de base, se podría decir que, si bien la ley contempló la posibilidad de que entraran al sistema, previa licencia o separación de la plaza que ocuparan, su ingreso estaría determinado por el éxito en un concurso, lo que de hecho se traduciría en la imposibilidad de acceso a dicho sistema, tanto por su complejidad, como por los propios requisitos de formación y preparación que se exigían. Hay

¹⁹ Para más detalles sobre la evolución del Servicio Profesional de Carrera, véase el artículo de María del Carmen Pardo, que inspiró el título de este trabajo, “El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio”, *Foro Internacional*, vol. 45, núm. 4, 2005, 599-634.

²⁰ *Id.*

que decir, entonces, que la propuesta contenida en la ley no transformaba las bases de lo que podríamos llamar estabilidad tradicional, al mantenerse la división del empleo entre trabajadores de base y de confianza, sin tocar la legislación laboral.²¹

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, que consistieron en la creación del @Campus México para la capacitación de los servidores públicos a través de educación por medios electrónicos, con lo que se supuso podrían desarrollar las capacidades requeridas para el desempeño de sus funciones;²² se instalaron los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección en las dependencias²³ y se instauró el Registro Único de Servidores Públicos (RUSP).²⁴ Para poner en marcha el Servicio Profesional de Carrera, se creó la Unidad de Servicio Profesional y de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal dentro de la SFP,²⁵ y se instaló el Consejo Consultivo del Sistema, “integrado por cuatro secretarios de Estado (Función Pública, Hacienda y Crédito Público, Gobernación y Trabajo y Previsión Social), así como un representante del sector social,

²¹ Véase Miguel Á. 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.

²² A partir de junio de 2003 y con el apoyo del gobierno canadiense, se inició el desarrollo del portal @Campus México, que entraría en operación en octubre de 2004. Este portal se convertiría en el principal instrumento para capacitar, con medios electrónicos, a los servidores públicos conforme al Servicio Profesional de Carrera, cuyos cursos serían impartidos por instituciones educativas nacionales y extranjeras, así como por organizaciones especializadas en materia de capacitación. Vicente Fox Quesada, *Tercer Informe de Gobierno*, México, 2003, p. 412.

²³ Con base en la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en su Reglamento y en los lineamientos emitidos el 18 de septiembre de 2003, se inició la instalación de los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección en las dependencias y órganos desconcentrados del gobierno federal, con que se cumplió en tiempo y forma la instalación de dichos comités en las 84 instituciones sujetas de la LSPC. Se destacaba que a partir de la entrada en vigor del Reglamento de la citada ley, se encontraban operando los Comités Técnicos de Selección de conformidad con las necesidades de ocupación de vacantes.

²⁴ Se insistió en que el RUSP era un padrón que integraba información técnica de los Servidores Públicos de Carrera y la información básica de todo el personal de la Administración Pública Federal. La información individual de cada servidor público que conformaría este registro permitiría dar un seguimiento a su gestión y apoyar su desarrollo al interior de las dependencias a las que estuvieran adscritos.

²⁵ El 27 de mayo de 2005 se publicaron las reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, para establecer la Unidad del Servicio Profesional y Recursos Humanos de esa dependencia.

otro del académico y otro del privado, cuyas funciones serían de asesoría y recomendación de mejoras al sistema de profesionalización”.²⁶

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;²⁷ *c)* el de desarrollo profesional, en el que cada funcionario podría trazar su plan de carrera, inclusive con movilidad y ascenso en la administración pública; *d)* el subsistema de capacitación y certificación de capacidades, que pretendía desarrollar herramientas que incidieran en la profesionalización de los funcionarios; *e)* el de evaluación del desempeño, enfocado a establecer mecanismos de medición y evaluación, así como la productividad de los servidores públicos de carrera para lograr ascensos, promociones, premios y estímulos; *f)* el de separación, que garantiza respeto y transparencia; y *g)* el de control y evaluación, dedicado a establecer mecanismos de vigilancia y corrección del propio sistema.²⁸

Sin desconocer el mérito de haber logrado poner en vigor una norma general que regule la carrera profesional de los funcionarios en el sector central de la administración federal, y de haberla logrado aprobar sin mayores resistencias en la Cámara de Diputados, vale la pena revisar sus avances y tareas pendientes, a la luz del hecho de que en México la administración pública opera, en buena medida, bajo esquemas tradicionales. Ese programa, aunque ha dado algunos pasos para incorporar las nuevas tendencias englobadas en la llamada Nueva Gestión Pública, de donde se constituyó el SPC, quizá sea un buen ejemplo de la forma en que se combinaron las dos influencias. De manera por demás sorprendente, hubo menos resistencia por parte de las fuerzas políticas presentes en la Cámara de Diputados, puesto que la Cámara de origen fue la de Senadores; aunque atentaba contra una de las prácticas arraigadas en la administración pública: la de “llenar” los cargos de la estructura administrativa a través del mecanismo llamado de botín, en el que se privilegiaba el criterio de la lealtad personal por encima

²⁶ 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.

²⁷ Se puso a disposición de las dependencias sujetas a esta ley, y del público en general, el portal <http://www.trabajaen.gob.mx> Su objetivo era facilitar la interacción entre las dependencias que colocaban vacantes a concurso y los aspirantes a cubririrlas. Este sitio permitió detectar a los aspirantes idóneos para determinado perfil requerido, a fin de abaratar los costos y transparentar el proceso de selección.

²⁸ “Ley del Servicio Profesional de Carrera”, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril de 2003.

del mérito ligado a las exigencias del puesto. Tanto el PRI como el PRD terminaron aceptando la norma, en la medida en que debilitaba la influencia del ámbito ejecutivo de gobierno, al quedar bajo el sistema de carrera un rango tan importante de puestos, como el de director general. Tampoco contó con la histórica oposición que la federación de sindicatos burócratas (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 también porque la FSTSE atravesaba un momento de debilidad interna debido al cuestionamiento del liderazgo de Joel Ayala. Paradójicamente, la resistencia más fuerte se situó dentro del propio gobierno, pues la SHCP obstaculizó el proyecto al condicionar el apoyo presupuestal. Finalmente, se llegó a un arreglo por el que la SFP asumiría la responsabilidad organizacional y la SHCP, la presupuestal.²⁹ De hecho, una exigencia de esta última consistió en que, de manera paralela a la puesta en marcha del nuevo sistema, la recién creada Unidad del Servicio Profesional sería responsable, dentro del programa de austeridad propuesto, de recortar 15% del gasto administrativo de las dependencias, de suprimir cuarenta subsecretarías y decenas de direcciones generales. Esto le significó a esa unidad un importante desgaste, que más adelante le restaría fuerza para negociar los términos de la puesta en marcha del sistema de servicio profesional, lo que se reflejó en la formulación del reglamento.

En el diseño del SPC se combinaron elementos del modelo weberiano tradicional, como el mérito, con mecanismos provenientes de las nuevas tendencias, los cuales “midén” 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 puesta en marcha apuntan a otros aspectos. Primero, obstáculos de carácter estructural que los mismos promotores del sistema han reconocido como trabas, y que parecen haber sido detectados en un ejercicio de diagnóstico que se hizo sobre los recursos humanos del gobierno federal antes de aprobarse la ley. Este diagnóstico recoge datos que muestran que el sistema operaba bajo parámetros no sólo tradicionales, sino obsoletos e ineficaces, y que su reconversión hacia lo que la ley previó, exigía de manera urgente promover cambios organizacionales y de cultura, así como cambios en los procedimientos y rutinas. Cabe cuestionar por qué no se traba-

²⁹ En opinión de una funcionaria de la SFP entrevistada, “La estrategia tuvo el apoyo político necesario y se acompañó del apoyo económico, se aumentó el presupuesto de la SFP para poder operar el SPC.” 26 de julio de 2007.

jó en esos rezagos durante los tres años anteriores a la puesta en marcha del sistema.

Otra de las trabas importantes para su buena operación fue que la ley estableció tiempos muy cortos para su puesta en marcha, lo que tampoco favoreció para que el desarrollo del sistema pudiera darse de manera consistente. Y, tercero, surgieron graves problemas derivados de las deficientes pruebas y exámenes que se aplicaron para certificar a los funcionarios, lo que acabó generando desconfianza, por ejemplo, al declararse desiertos un buen número de concursos o por el hecho de que quienes los ganaban eran los funcionarios que estaban familiarizados con las exigencias del sistema en línea. Pero más grave aún es que esta desconfianza fue arraigándose como resultado del veto que podían ejercer los jefes inmediatos en el momento de la definición del concurso. Ello favoreció decisiones discrecionales, que el sistema debió intentar acotar; esto puso en entredicho valores propios de los sistemas de carrera, como la equidad, pero sobre todo la neutralidad política.

Al finalizar el sexenio del presidente Vicente Fox, el Servicio Profesional de Carrera presentaba problemas que denotaban su debilidad y sobre los que se pueden establecer severos cuestionamientos. El primero se refiere a lo señalado en párrafos anteriores, esto es, a los resultados obtenidos. En relación con su 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 núcleos importantes de funcionarios, cuya incorporación hubiera tenido que significar una negociación política dura con sindicatos fuertes, que también como ya había ocurrido probablemente hubieran impedido la aprobación de la ley. Sin embargo, esto también significó que para los maestros, médicos, cuerpos de seguridad, entre otros, la tan necesaria profesionalización tendría que serles garantizada por otros medios y en otro momento. Algunos aspectos más que abonan en 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 la eficiencia, lo cierto es que la puesta en marcha de los programas no resultó tan eficaz como se preveía, lo que resultó en procesos incompletos, lentos y finalmente ineficaces. Se mencionó también que la decisión de incorporar al funcionario se toma después de la fase de entrevistas y por el jefe inmediato, lo que se suma a la desconfianza ante las decisiones discrecionales. El sistema se sustentó en una alta proporción en herramientas de la gerencia empresarial privada, las cuales se trasladaron

de manera acrítica, lo que tampoco ayudó a dotarlo de contenidos valorativos y de ética, que corresponden de manera exclusiva al ámbito del sector público. Si bien el proyecto estuvo liderado en sus orígenes por funcionarios comprometidos con el “ethos” del sector público, se fueron incorporando personas que en una alta proporción habían trabajado siempre en el sector privado y empresarial. Esto, bajo el argumento oficial, favorecería que se tomaran decisiones “racionales”, pero sacrificando el necesario conocimiento de la lógica del sector público, entre cuyas exigencias están el sentido de compromiso y la vocación de servicio, que son características indispensables en la gestión de los asuntos del gobierno y de la inminente interacción que se da entre la administración pública, los funcionarios públicos y la sociedad.

Antes de concluir el gobierno, aparecieron grupos parlamentarios proponiendo enmiendas a la ley, las cuales pudieron enfrentarse sin tener que modificar el diseño original. El gobierno del presidente Felipe Calderón, que inició su mandato en diciembre de 2006, aprobó un nuevo reglamento para la operación del Servicio Profesional de Carrera. Sin embargo, se sucumbió ante la tentación a la que nos referimos al pasar una enmienda en la Cámara de Diputados en la que se plantea dejar fuera del sistema a los directores generales y a sus homólogos, enmienda que está por discutirse en la Cámara de Senadores.

En conclusión, en esta reforma sustantiva de la administración pública aparecieron problemas en su puesta en marcha, no tanto por la combinación de lógicas distintas (tradicional y NCP), sino por la ausencia de una clara definición de lo que se esperaba con el sistema. Éste exigía un compromiso ético con sus presupuestos básicos, como respeto a la legalidad y fomento a la neutralidad, en donde no tenían 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 un claro propósito de modernización administrativa, o qué tanto lo estuvo para responder a una lógica de poder (partidista), disfrazada de una consistencia que apareció desde sus orígenes muy discutible tanto en términos de su diseño como de su operación.

La propuesta de modernización de la administración pública del gobierno de Felipe Calderón, sintetizada en el PMG, plantea el fortalecimiento del SPC, mediante el establecimiento de un completo catálogo de puestos en los que se defina claramente el perfil y las responsabilidades inherentes a cada puesto. Propone también transparentar los mecanismos de selección de funcionarios, tema que ha sido objeto de continuas críticas a partir del momento de la puesta en marcha del sistema. Los graves problemas que enfrenta el gobierno respecto a la operación del SPC se relacionan,

primero, con que se debe operar de forma descentralizada, tal como lo marca la ley, para enfrentar fórmulas de evaluación estandarizadas, que no corresponden con las particularidades de cada dependencia. Esa situación quedó normada en la segunda versión del Reglamento. Sin embargo, los problemas actuales tienen que ver, por una lado, con el hecho de que éstas dependencias no han podido asumir cabalmente su compromiso; y, por el otro, la SFP ha tenido dificultades para emitir lineamientos que favorezcan la buena marcha del sistema.

Los problemas del SPC detectados desde el gobierno anterior pueden llegar a agudizarse al punto de poner en entredicho no sólo las bondades del sistema, sino incluso su viabilidad. Tales problemas son, someramente, éstos: el universo que cubre el sistema es muy pequeño (40 000 plazas); existe un buen número de dependencias con esquemas de carrera que no entren en el general, otras más que quedaron fuera y otras que están presionando para hacerlo; el personal de base difícilmente podrá volverse de carrera, aunque la ley contemple esta posibilidad; está pensado como un servicio de empleo más que de carrera, al someter a concurso público las vacantes; el diseño de estructuras no corresponde a las necesidades de operación de las dependencias y el registro se ha hecho a partir de las estructuras que las dependencias presentaron en papel, pero no de las que realmente operan; la catalogación de puestos no ha concluido; ha resultado muy difícil sustentar la posibilidad de hacer carrera con base en la acumulación de puntos, como está previsto en la ley; los exámenes siguen siendo inadecuados para “valorar” las capacidades necesarias para el servicio público; sigue abultándose la estadística de concursos declarados desiertos, entre otras cosas por el veto que ejerce el superior jerárquico; se ha hecho un uso excesivo del artículo 34, que permite la contratación temporal de funcionarios; no puede acudir al recurso de contratación bajo el criterio de puestos clave, que no contempla la ley; los planes de carrera deben ser responsabilidad de los Comités Técnicos de Profesionalización; y, finalmente, la movilidad tanto horizontal como vertical no se ha aprovechado tal como lo señala la ley.

Finalmente, el problema más grave que acusa hoy en día el SPC es que la apuesta del gobierno para continuar insistiendo en la importancia del SPC se relaciona con dos aspectos. Por una parte, está la convicción de que las lealtades personales y partidistas van a encontrar un espacio para convertirse en lealtades institucionales. Esta “convicción” resulta difícil de sostener a la luz de los principios que rigen los esquemas de carrera, que parten de la idea de la relevancia de lealtades institucionales como insumo esencial del buen desempeño de las administraciones públicas profesionales. A juzgar por los recientes nombramientos hechos por el presidente Felipe Calderón y por miembros de su gabinete, parecería que la lealtad personal y de

partido pasan antes que cualquier consideración, sobre todo antes que la capacidad y el mérito, que se constituyen en atributos indispensables de un esquema de carrera que haya sido pensado como un mecanismo útil para profesionalizar la administración pública.

REFLEXIONES FINALES

La calidad de la administración y del gobierno puede buscarse por medio de propósitos distintos y hasta múltiples, pero en países con definición democrática debe apuntarse siempre a coadyuvar en su consolidación. El ideal sería entonces contar con buenos gobiernos y administraciones que fortalecieran la democracias, a la vez que regímenes democráticos sólidos que favorecieran mejores gobiernos y administraciones públicas; del mismo modo, prácticas democráticas sólidas como insumo para una administración y gobierno de calidad. Para que este binomio resulte virtuoso, es fundamental que los gobiernos y las administraciones asuman sus tareas con responsabilidad y compromiso, apoyen decisiones, programas y proyectos buscando siempre favorecer escenarios en los que el gobierno, la administración y los ciudadanos encuentren cada vez más puntos de encuentro y entendimiento. El cambio sólo será posible en la medida en que los gobiernos estén comprometidos a impulsarlo y a favorecer los mejores escenarios para que ocurra. El aprendizaje obtenido de experiencias previas y de programas exitosos y no exitosos debe servir para estar atentos, abiertos y dispuestos a establecer un diálogo permanente con funcionarios y beneficiarios, en el cual se favorezca un intercambio que sirva para mejorar las propuestas. El involucramiento de la ciudadanía en distintas etapas de la hechura de las políticas garantiza justamente el elemento clave: su viabilidad.

Los propósitos modernizadores tienen que irse afinando y definiendo en la medida en la que se introduce de manera más contundente la preocupación por una participación y atención más decidida de la ciudadanía. La cual debe traducirse no sólo en acciones de simplificación administrativa, que de suyo son muy importantes, sino también de contraloría social, que vayan colaborando de forma certera en decisiones sobre transparencia y rendición de cuentas, para lograr efectivamente mayor solidez democrática.

La evaluación rigurosa de resultados e impactos debe sustentarse en el desarrollo de capacidades técnicas, pero también en la especialización de funcionarios. Es necesario estar atentos para no sucumbir frente a la tentación de la copia acrítica de programas o políticas exitosos en otros contextos o, peor aún, de la improvisación. El cambio será posible en la medida en que efectivamente se desarrolle una nueva mística de gobierno y se concre-

te el compromiso de servicio con aptitudes y actitudes de alto profesionalismo. La ciudadanía debe convertirse en la mejor aliada de la propuesta renovadora, y el buen gobierno debe definirse por hacer una propuesta de gobierno capaz, sustentado en acciones y programas viables y cuyos resultados puedan ser evaluados en función de mejores niveles de desarrollo y mayor equidad social.

Por lo que se refiere al proceso modernizador del gobierno mexicano, se reconocen avances en lo relativo a la evaluación, que pareció no existir más que de manera agregada en la gestión pública tradicional; se empezó a introducir indicadores que sirvieran para medir el desempeño de agencias de funcionarios, preocupación que proviene de la NGP. En el tema de la profesionalización se recogen también aspectos vinculados con las ideas de la NGP, como los contratos temporales, al igual que la propuesta de contar con un sistema integral de desarrollo de los recursos humanos del sector público, hasta llegar a la propuesta de la introducción de un servicio profesional de carrera, programa que cruzó muy centralmente el desarrollo de la administración tradicional. Sin embargo, en el caso mexicano, resulta muy preocupante, como quedó apuntado, que su puesta en marcha haya generado más problemas de los que trató de resolver, poniendo incluso en entredicho su viabilidad.

De ahí que se pueda afirmar que la lista de rezagos en la administración pública en México resulta aún muy larga a pesar de esfuerzos puntuales hechos sobre materias sensibles, como es el tema de las reformas presupuestales. A pesar de los avances, se requiere una precisión mucho mayor para vincular recursos con desempeño para que efectivamente se favorezca la introducción de un cabal esfuerzo sistemático en materia de transparencia y de rendición de cuentas. Es también urgente una mejor definición del papel que juegan los órganos de control, así como el lugar que deben ocupar dentro de la jerarquía administrativa, lo mismo en cuanto al propósito de orientar el trabajo de la administración hacia mejores resultados.

No se puede afirmar que los cambios propuestos hasta el momento para “modernizar” la administración pública federal en México hayan logrado incidir en transformaciones sociales de fondo, fortaleciendo la democracia, haciendo más fluida y mejor la interacción entre el gobierno y la ciudadanía o logrando niveles adecuados de eficiencia y sobre todo de equidad en la prestación y satisfacción de la ciudadanía. Sin embargo, los pasos parecen apuntar en la dirección correcta cuando por ejemplo se toman decisiones que presionan para el establecimiento de indicadores que ayuden a la evaluación del desempeño, a que éste se vincule con los recursos que gasta la administración; o cuando se intenta mejorar la operación de órganos de control tanto internos como externos. De igual forma es

importante la preocupación por contar con mecanismos que favorezcan la posibilidad de contar con una estructura sólida de rendición de cuentas en las que el componente de la transparencia sea un insumo vital. Tanto la ley como el instituto creado para este fin señalan la importancia del tema y la ventaja que estas decisiones tienen en materia de combata a la corrupción.

Por último, el énfasis puesto en la necesaria profesionalización de la función pública es, sin duda, un acierto, aunque la forma en la que se instrumentó uno de los mecanismos para lograrlo, el spc, ha dejado resultados por demás discutibles.

BIBLIOGRAFÍA

- Barzelay, Michael, *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, FCE, México, 2000.
- Cedillo, Miguel Ángel, “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.
- Cejudo, Guillermo, “Public Management Policy Change in Mexico, 1982-2000”, *International Public Management Journal*, vol. 6, núm. 3, 2003, pp. 309-325.
- Concha Cantú, Hugo, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein (coords.), *Transparentar al Estado: la experiencia mexicana de acceso a la información*, México, UNAM, Proyecto Atlátl-Innovación México-USAID, 2004.
- 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.
- 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, 50 pp.
- Guerrero Amparán, Juan Pablo, *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*, México, CIDE, 2000 (Documento de Trabajo, núm. 50).
- Hood, Christopher, “A Public Management for All Seasons”, *Public Administration Review*, vol. 69, núm. 1, 1991, pp. 3-19.
- Osborne, David y Ted Graebler, *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*, México, Gernika, 1994.
- Pardo, María del Carmen, *El servicio civil de carrera para un mejor desempeño de la gestión pública*, México, Cámara de Diputados-Auditoría Superior de la Federación, 2005, 93 pp. (Serie Cultura de la Rendición de Cuentas, núm. 8).
- , “El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio”, *Foro Internacional*, vol. 45, núm. 4, 2005, pp. 599-634.
- , *La modernización administrativa en México, 1940-2006*, México, El Colegio de México, 2009.
- Peters, B. Guy y Jon Pierre, “Governance Without Government? Rethinking Public

- Administration”, *Journal of Public Administration: Research and Theory*, vol. 8, núm. 2, 1998, pp. 223-243.
- Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

Documentos Oficiales

- “Ley del Servicio Profesional de Carrera”, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de abril de 2003.
- México (Presidencia de la República), “Plan Nacional de Desarrollo 2006-2012”, en <http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/>
- Fox Quesada, Vicente, *Tercer Informe de Gobierno*, México, 2003.
- , *Sexto Informe de Gobierno*, México, 2006.
- “Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley de las Entidades Paraestatales y su Reglamento”, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de agosto de 2007.
- Zedillo Ponce de León, Ernesto, *Sexto Informe de Gobierno*, México, 2000.