

Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Dussauge Laguna, Mauricio I.

El fin de la Secretaría de la Función Pública: ¿decisión eficiente o retroceso institucional?

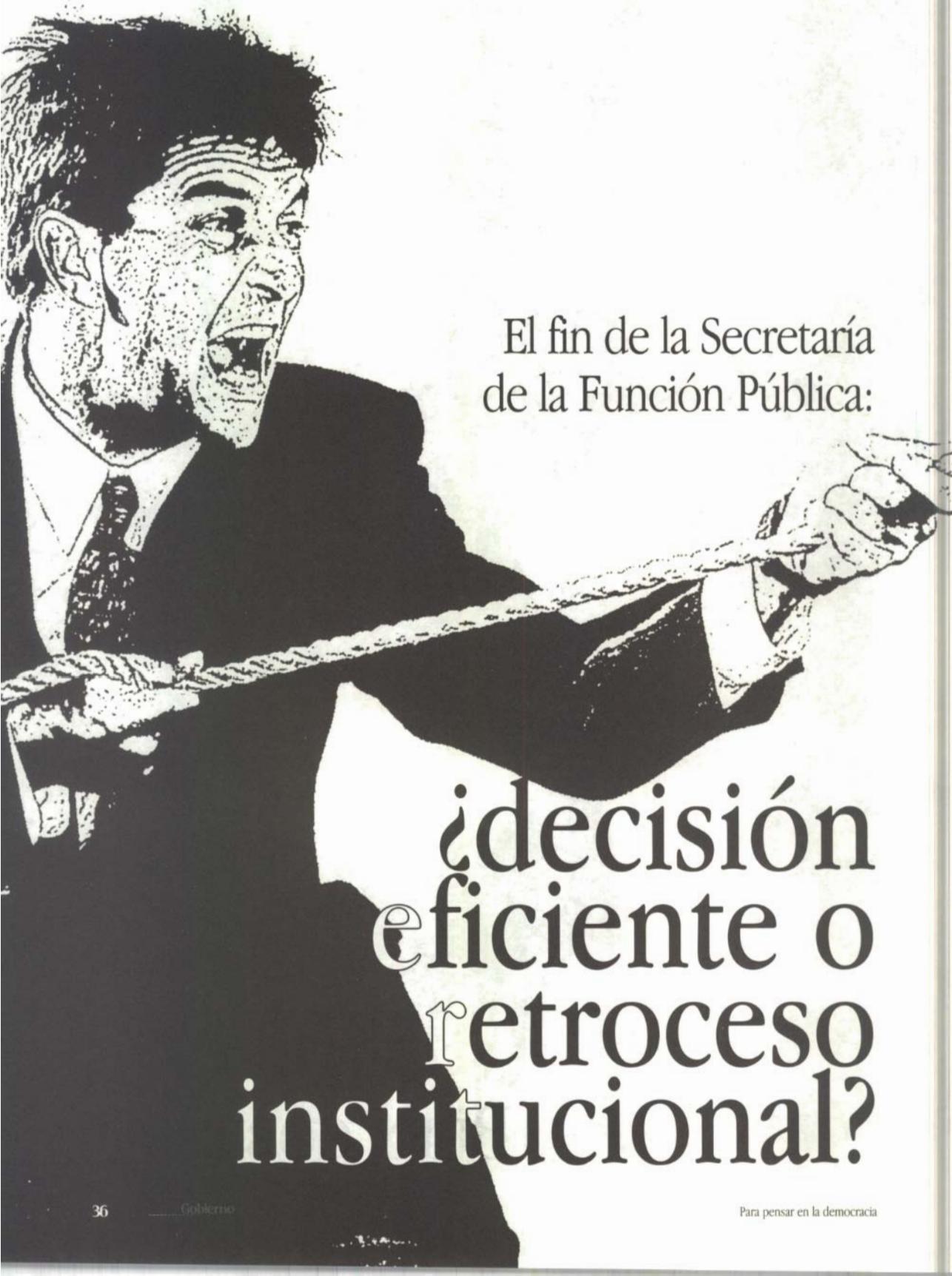
Buen Gobierno, núm. 7, julio-diciembre, 2009, pp. 36-55

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660515002>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org



El fin de la Secretaría
de la Función Pública:

¿decisión
eficiente o
retroceso
institucional?

Por Mauricio I. Dussauge Laguna

RESUMEN

El pasado 5 de septiembre de 2009, el Presidente Felipe Calderón anunció una serie de medidas como parte de su paquete económico 2010, entre las que se encuentra desaparecer la Secretaría de la Función Pública. El ensayo analiza la iniciativa de reforma administrativa y argumenta que, a pesar de sus buenas intenciones, se trata de una propuesta más bien problemática. La iniciativa se basa en un conjunto de premisas discutibles, algunas incluso equivocadas, cuyos costos de largo plazo para el sistema político-administrativo federal pueden ser mayores que sus beneficios presupuestales de corto plazo. El texto apunta, además, que las acciones de reforma incluidas en la iniciativa presidencial difícilmente resolverán los problemas centrales de la SFP, y concluye con algunas propuestas sobre cómo transformar a la institución en el futuro.

INTRODUCCIÓN

El pasado 5 de septiembre de 2009, el Presidente Felipe Calderón Hinojosa anunció una serie de medidas como parte de su paquete económico 2010. Entre ellas se encuentra la propuesta de desaparecer tres secretarías de estado: Turismo, Reforma Agraria y Función Pública. De acuerdo con el mensaje presidencial, “con estas y otras acciones, lograremos un ahorro presupuestario significativo en el 2010, el cual podría incrementarse en el 2011, una vez que termine el proceso de reestructura que realizaremos”. Se trata, pues, de reformar la administración pública para ahorrar y enfrentar mejor la crisis actual.

En estricto sentido, la propuesta presidencial no es del todo sorprendente. Por una parte, el mismo Presidente Calderón estuvo “preparando” el ambiente desde días antes, cuando anunció que realizaría importantes reestructuraciones al aparato burocrático del poder ejecutivo federal. Además, su decisión se alinea con la búsqueda de eficiencia administrativa que (por lo menos en objetivos y discursos) ha marcado su gobierno desde la publicación del “decreto de austeridad” del 4 de diciembre de 2006. Por otra parte, desde hace varios años había rondado en círculos políticos la “tentación” de eliminar dichas secretarías, ya fuera por su supuesta ineficacia, ya por su ausencia de sentido institucional. De hecho, en semanas recientes la prensa nacional ha recuperado innumerables críticas de políticos de izquierdas y de derechas, así como de “expertos” académicos, quienes han denunciado el crecimiento en el número de plazas administrativas del gobierno federal, los elevados sueldos de los altos funcionarios públicos y los “fracasos” de las instituciones mencionadas, particularmente la Secretaría de la Función Pública (SFP). Si a lo anterior agregamos el entorno económico actual, de ajustes presupuestales y fiscales necesariamente complejos, la idea de reducir la Administración Pública Federal (puestos, prestaciones, costos) no sólo resulta comprensible, sino hasta indispensable. ¿O no es así?

En realidad las cosas, como siempre, son menos simples de lo que la lógica política y los cálculos y decisiones de corto plazo nos permiten observar. Por supuesto, reformar o eliminar secretarías de estado puede ser una medida adecuada, útil para fomentar la eficacia y la eficiencia gubernamentales. Es, además, una atribución del presidente en turno, como cabeza de la administración pública federal. Y sin embargo, la desaparición de dependencias federales puede ser, también, una estrategia riesgosa, incluso equivocada, cuyos costos de mediano y largo plazo pueden resultar más grandes que sus aparentes beneficios inmediatos. Dicho en términos populares, “el caldo puede salir más caro que las albóndigas”.

Sin conocer a detalle los análisis, datos y cadenas causales que sirvieron de base para articular la actual propuesta presidencial, me temo que estamos frente a una situación más bien cercana al segundo escenario: una iniciativa de reforma administrativa bien intencionada, acorde con los tiempos políticos, pero cuyas premisas son discutibles; sus objetivos difícilmente alcanzables; y sus efectos negativos sobre el funcionamiento del sistema político-administrativo federal potencialmente superiores a sus beneficios. Para aterrizar dichas afirmaciones, las siguientes páginas discuten el caso de la Secretaría de la Función Pública (SFP), mismos que ha estado presente en buena parte de las discusiones públicas de las últimas semanas y que permite analizar con atención los cambios administrativos planteados y sus implicaciones.

1. LAS PREMISAS DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

La propuesta presidencial de eliminar la SFP retoma (tanto explícita como implícitamente) una serie de premisas que diversos actores políticos, administrativos y académicos han ido construyendo en los últimos años. Aunque con variaciones y matices, podrían sugerirse las siguientes cuatro:

- a) que la SFP ha sido ineficaz;

- b) que sus funciones las puede realizar la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y, por lo tanto, al desaparecerla se elimina una ineficiente duplicidad administrativa;
- c) que su eliminación traerá consigo ahorros importantes; y
- d) que la SFP carece de una clara utilidad institucional en el contexto actual.

Todas estas premisas se encuentran vinculadas entre sí, pero vale la pena describirlas una por una aunque sea brevemente.

En primer lugar, se ha sugerido que la SFP ha sido ineficaz y ha fracasado “rotundamente” en alcanzar su objetivo primordial: erradicar la corrupción gubernamental. Las evidencias aportadas son numerosas. Heredera de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) de Miguel de la Madrid y de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) de Ernesto Zedillo, la SFP no ha logrado capturar a los “peces gordos” prometidos por Francisco Barrio y Vicente Fox, ni ha sancionado a todos los “corruptos” que debería sancionar. Tampoco ha logrado modificar las calificaciones que México obtiene año con año en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional. De hecho, además de reprobar el país ha ido cayendo anualmente en el “ranking” internacional. Además, las “mordidas” siguen siendo el “pan de cada día”, como lo muestran los 197 millones de pesos que los mexicanos pagamos extraoficialmente en 2007 para recibir servicios públicos gratuitos (según las cifras de Transparencia Mexicana). En última instancia, todos sabemos que la máxima “el que no transa no avanza” sigue siendo cierta. Y mientras tanto, la SFP no ha hecho nada.

En segundo lugar, se afirma que la SFP no realiza nada que no pueda hacer la ASF. Si de controlar el uso de recursos públicos se trata, no tiene sentido contar con dos instituciones que hagan el mismo trabajo. La ASF puede revisar el cumplimiento de la normatividad, el ejercicio de los recursos públicos y hasta el desempeño de las políticas y programas. Es decir puede hacer lo mismo que la SFP y hasta mejor, en tanto que se trata de un órgano de “control externo” no dependiente del ejecutivo federal. Por lo tanto, resultaría sin duda más eficiente eliminar las duplicidades existentes, fortalecer a la ASF en sus tareas de vigilancia y control y, en su caso, hacer que dicha institución absorba las funciones y responsabilidades de la “ineficaz” SFP.

En tercer lugar, se piensa que por el simple hecho de eliminar la estructura (puestos, programas, funciones) de la SFP, el gobierno estaría generando eficiencias presupuestales. Como lo ha dicho un senador recientemente, al eliminar a la SFP “de un jalón se ahorrarían mil 500 millones de pesos”. Frente a un escenario de crisis económica, austeridad, excesivos salarios burocráticos y necesidad de recortes presupuestales, la idea de eliminar a la SFP (ineficiente e ineficaz, como ya se ha dicho) resulta doblemente atractiva.

Por último, las premisas anteriores alimentan a su vez la idea de que la SFP no tiene, en realidad, razón de existir. Si es ineficaz en el combate a la corrupción; si duplica lo que puede hacer la ASF; si se pueden ahorrar los recursos presupuestales asociados a su existencia; y si además se pueden resumir sus principales tareas en una nueva “Contraloría General de la República” dependiente directamente del Presidente (como se ha propuesto), ¿entonces qué sentido tiene conservar a una institución como la SFP, creada en otro momento histórico para otras circunstancias?

2. LAS LIMITACIONES DE LAS PREMISAS

Todas y cada una de las premisas anteriores tienen alguna dosis de verdad. Pero también es cierto que se trata de premisas discutibles y hasta equivocadas. En este sentido, la decisión de eliminar a la SFP podría estar basando en valoraciones y opiniones parciales, que ofrecen una visión (¿deberadamente?) sesgada tanto de las fallas de dicha institución, como de las razones que les dan origen. Veamos con mayor detenimiento las premisas anteriores.

2.1 SOBRE LA INEFICACIA DE LA SFP

Resultan discutibles (y hasta criticables) las afirmaciones tan contundentes de políticos y expertos acerca de la supuesta “ineficacia” de la SFP en su tarea por erradicar el control de la corrupción, y eso por muchas razones. Primero, en realidad no sabemos qué tanto han disminuido o no los “niveles” de corrupción en el país. Por una parte, no existen muchos estudios (si acaso alguno) serios, sistemáticos, detallados que hayan estudiado las políticas anticorrupción del gobierno federal, ni particularmente la forma en que la SFP ha contribuido o no a reducir la corrupción. Tenemos juicios, opiniones, percepciones, incluso cifras (a eso voy en un momento). Pero, ¿podemos afirmar con seriedad que el trabajo de los órganos de vigilancia y control interno no sirve para nada? ¿De verdad los procesos de digitalización y el uso de tecnologías de información han fracasado en su intento de transparentar y eficientar las compras públicas, los trámites ciudadanos o la provisión de servicios públicos? ¿Con base en qué evidencias (y no anécdotas personales) podríamos afirmar que los servidores públicos son más, menos o igual de corruptos que hace 27 años, cuando las decisiones discrecionales y “el orgullo de mi nepotismo” marcaban los márgenes de comportamiento burocrático? Por la otra parte, en el ámbito internacional expertos académicos y organizaciones como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) reconocen que queda aún buen trecho por recorrer en el diseño de metodologías para evaluar con justicia la efectividad de las políticas de combate a la corrupción impulsadas por los gobiernos. Y las pocas metodologías que existen no han sido usadas todavía para analizar detalladamente el caso mexicano y probar que, en efecto, todo sigue igual que antes de que la SFP (SECOGEF-SECODAM) fuera creada.

Segundo, subrayar que la ausencia de “peces gordos” tras las rejas ejemplifica la ineficacia de la SFP como institución anticorrupción refleja, por decir lo menos, una comprensión limitada de estos temas. Por supuesto, los casos de corrupción (sean causados por “peces gordos” o “peces flacos”) deben ser prevenidos, detectados y en su caso sancionados. El problema es que la corrupción en México (como en muchos otros países) no se limita a lo hecho por supuestos “peces gordos”. La corrupción tiene que ver con acciones y decisiones en las altas esferas del ámbito político-administrativo (“influyentismo”, abusos de autoridad, discrecionalidad) en las que intervienen políticos, legisladores, altos funcionarios y élites empresariales; pero también con cuestiones administrativas más rutinarias (trámites en juzgados, infracciones de tránsito, licencias y permisos) en las que participan servidores públicos de ventanilla, mandos medios y ciudadanos no siempre bienintencionados. Es un problema, pues, de gobierno y sociedad, que lo mismo puede implicar cifras millonarias que unos

cuantos pesos. Además, hablar de la corrupción en México implica pensar en un asunto social, político, cultural y administrativo con profundos antecedentes históricos (¿desde la colonia? ¿desde la independencia? ¿desde la revolución?). ¿Hasta dónde, pues, es posible juzgar el trabajo de la SFP con base en la captura de "peces gordos"? ¿Hasta dónde es realista asumir que la instalación de un organismo público federal (sea la SFP o cualquier otro) puede, por si mismo, transformar en tan sólo tres décadas las dinámicas político-administrativas que caracterizaron a la corrupción gubernamental en México durante todo el siglo XX, sino es que desde antes?

Por supuesto, frente a los puntos anteriores, puede argüirse que las cifras de índices y encuestas en la materia son la mejor prueba de la ineeficacia de la SFP. Y en efecto, las cifras nos dicen algo. Por ejemplo, la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana muestra que el problema de la corrupción es, en realidad, un asunto de todos los gobiernos: federal, estatales y municipales. Los 197 millones de pesos que la ENCGB ha calculado para 2007 no tienen que ver con "peces gordos", ni (en su gran mayoría) con funcionarios federales. Tienen que ver con ciudadanos que pagan mordidas para pedir que los camiones municipales se lleven la basura; que los policías de tránsito no los multen; que se les permita trabajar en la vía pública, etc. Se trata, pues, de áreas en las que la SFP, como instancia gubernamental federal que es, tiene poco o nada que ver. Estamos, por el contrario, frente a costos de la corrupción que se generan en los ámbitos estatales y municipales y, por lo tanto, deberían prevenirse, combatirse y juzgarse en esos niveles. Por su parte, quienes citan una y otra vez los resultados anuales del Índice Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional para probar que el país sigue igual que antes tienen razón, pero no en el sentido que ellos piensan. Dado el diseño metodológico de dicho índice, resulta difícil (por no

El problema es que la corrupción en México (como en muchos otros países) no se limita a lo hecho por supuestos "peces gordos". La corrupción tiene que ver con acciones y decisiones en las altas esferas del ámbito político-administrativo ("influyentismo", abusos de autoridad, discrecionalidad) en las que intervienen políticos, legisladores, altos funcionarios y élites empresariales; pero también con cuestiones administrativas más rutinarias (trámites en juzgados, infracciones de tránsito, licencias y permisos) en las que participan servidores públicos de ventanilla, mandos medios y ciudadanos no siempre bienintencionados.

decir imposible) que las calificaciones de los países varíen más allá de unas cuantas décimas cada año. Por ello, con pocas excepciones (Corea del Sur, por ejemplo), los países que años atrás obtuvieron altas calificaciones hoy en día siguen teniendo altas calificaciones; y los reprobados de ayer son los reprobados de hoy (y lo serán los próximos años). En cuanto al *ranking* que acompaña al IPC, los lugares relativos en realidad dependen del número de países incluidos cada año, no de qué tan bien o mal están haciendo las cosas sus gobiernos. En última instancia, lo que hace el índice de TI es informarnos acerca de las percepciones que algunos especialistas y empresarios extranjeros han construido al “leer” la situación política del país, para lo cual lo mismo valoran asuntos y problemas de corrupción, que los procesos electorales, los escándalos de legisladores y gobernadores, los problemas de narcotráfico y seguridad pública. Así, es cierto que las cifras reflejan la persistencia del problema de la corrupción en México. Sin embargo, también muestran que se trata de un asunto nacional (no sólo federal), con múltiples aristas (no sólo “peces gordos”). Y por lo tanto estamos frente a un problema muy complejo que, por definición, rebasa los ámbitos de acción de la SFP.

3. SOBRE LAS DUPLICIDADES SFP-ASF

Esta es otra premisa que ha ido adquiriendo fuerza conforme la ASF ha ganado espacios públicos. Ahora bien, se trata de una premisa que parte de una visión incompleta sobre lo que es (y debería ser) el control administrativo. Como ha señalado Mauricio Merino (2009b), las funciones que la ASF y la SFP realizan son de carácter distinto. Mientras la primera revisa *ex post* el desempeño del ejecutivo federal y (potencialmente) el de muchas otras instancias gubernamentales, la segunda desarrolla actividades preventivas, de supervisión y sanción que acompañan el funcionamiento/desempeño de las instituciones federales de principio a fin. Mientras que la primera concentra su atención en el ejercicio de la cuenta pública y la forma en que se ejercieron los recursos presupuestales, la segunda desarrolla programas anuales de auditorías sobre la forma en que se administraron los programas públicos. Finalmente, mientras que la ASF fiscaliza con base en las prioridades de la Cámara de Diputados, la SFP audita con apego a procedimientos y rutinas administrativas reglamentadas desde el ejecutivo federal. Puesto en los términos de McCubbins y Schwartz (1984), estamos frente a una institución (la ASF) que sigue la lógica de las “alarmas contra incendios” (casos específicos) y otra (la SFP) que funciona bajo esquemas de “patrullaje policial” (rutinas regulares). Y ambas son complementarias.

Pero incluso en aquellos puntos en donde ambas instituciones desarrollan actividades de auditoría/fiscalización similares, las supuestas duplicidades de funciones pueden ser, de hecho, un carácter administrativo pertinente. Como han destacado los estudios de políticas públicas desde hace varias décadas (piénsese en Martin Landau [1969]), la redundancia organizacional no es algo necesariamente ineficiente. En la medida en que dos instituciones realizan actividades parecidas, el sistema en su conjunto (en este caso el sistema político-administrativo federal) en realidad cuenta con mejores condiciones para lograr que las fallas no detectadas por una institución puedan ser descubiertas/resueltas por la otra. Así, incluso si la ASF y la SFP realizan en algunos casos las mismas actividades (que, como ya se dijo, no es siempre así), esta duplicidad (redundancia) puede contribuir a un sistema general de control y rendición de cuentas más sólido y efectivo. Además, la

información producida por cada institución puede servir para dar pistas, reforzar argumentos o (re)orientar las auditorías, análisis y evaluaciones que la otra desarrolla. Así, mientras que desde un punto de vista las duplicidades pueden verse como inefficiencias, desde otro (no menos válido) puede argumentarse que las duplicidades son redundancias potencialmente benéficas para disminuir la corrupción y mejorar el desempeño gubernamental.

Por último, inserta en esta premisa se encuentra la idea de que la ASF podría (debería) absorber las funciones/atribuciones de la SFP. Más allá de las cuestiones ya apuntadas, dicha idea se topa con por lo menos dos limitaciones muy fuertes. Por un lado, la ASF es una institución que aún se encuentra en proceso de fortalecimiento y consolidación organizacional. Aunque en tiempos recientes ha ido afirmando su buen nombre, sería arriesgado suponer que la ASF cuenta con las capacidades administrativas (recursos presupuestales, personal, conocimientos, tecnologías) para cumplir con sus atribuciones actuales y, además, absorber las de la SFP. De hecho, ya bastante complicado es lograr que la ASF transite exitosamente del modelo “antiguo” de auditoría (enfocada en la revisión de procedimientos y ejercicios presupuestales) al modelo más “moderno” vigente en países como Estados Unidos o el Reino Unido (enfocado en auditorías de desempeño). Por otro lado, la idea olvida que el régimen político mexicano se basa en la separación de poderes, en la cual el poder legislativo supervisa las actividades del poder ejecutivo pero no puede intervenir regular y sistemáticamente en su funcionamiento. Dicho en la jerga técnica, la ASF es un organismo de “control externo”, que por razones constitucionales (aunque también administrativas) no puede realizar simultáneamente una labor de “control interno” como la realizada por la SFP.

4. SOBRE LOS AHORROS TRAS ELIMINAR LA SFP

Una tercera premisa tiene que ver con la necesidad de ahorrar y, por lo tanto, con los posibles beneficios presupuestales que la desaparición de la SFP traerá consigo. Se trata, una vez más, de una premisa poco convincente por varias razones. Primero, habría que pensar qué tan cierto es que eliminar la SFP generará en automático ahorros por 1,500 millones de pesos (monto equivalente a lo que actualmente pesa en el presupuesto federal dicha institución). Como se deriva del mensaje presidencial y de la propuesta de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en realidad muchas de las funciones de la SFP no desaparecerán, sino que simplemente se reestructurarán en diversas formas. Algunas pasarán a formar parte de una “nueva” Contraloría General adscrita a la oficina presidencial, mientras que otras (como la administración del Servicio Profesional de Carrera) se reasignarán a la Secretarías de Hacienda y Crédito Público. Por consiguiente, la “desaparición” de la SFP en realidad significará la “reubicación” de la SFP: sus tareas, atribuciones y funcionarios ahora pasarán a otras dependencias públicas. Y entonces la cifra de “ahorros” presupuestarios se limitará a unos cuantos millones de pesos, producto de los puestos públicos suprimidos (secretario de la SFP, subsecretarios, etc.), algo difícilmente cercano a los 1,500 millones deseados.

Segundo, la experiencia internacional de las últimas décadas ha dejado en claro que, más allá de sus objetivos bondadosos y logros reales, los procesos de reforma administrativa no son costo neutrales, sino que suelen traer consigo costos considerables, si bien difíciles de calcular. En el caso

específico de la reforma que toca a la SFP podríamos hablar concretamente de dos tipos de costos. Por una parte, durante los dos últimos años dicha institución dedicó buena parte de sus energías y recursos a reformar su estructura y procesos organizacionales. De hecho, apenas el 15 de abril de este 2009 el ejecutivo federal publicó un nuevo Reglamento Interior de la SFP en el Diario Oficial. Sin entrar en un análisis sobre la calidad y pertinencia de dicha norma, bastaría con apuntar aquí que la decisión de eliminar la SFP echa por la borda los esfuerzos empleados en dicha reorganización y en las transformaciones institucionales desarrolladas en el sexenio 2000-2006. Más aún, la decisión implica que los recursos públicos (humanos, financieros, materiales) que se utilizaron para ese fin, hoy deben considerarse, simple y sencillamente, recursos públicos desperdiciados. Por otra parte, la idea de eliminar la SFP y redistribuir sus funciones implicará asimismo que el gobierno federal incurra en otro conjunto de costos durante los próximos años. Primero, los costos monetarios vinculados a los traslados de personas, documentos y demás recursos físicos entre dependencias, así como a pagar finiquitos y prestaciones a los servidores públicos que serán despedidos. Segundo, los costos de aprendizaje y coordinación por los que habrán de pasar los funcionarios y las instituciones públicas afectadas por esta reforma, es decir la SFP pero también SHCP y la Oficina de la Presidencia, entre otras. Finalmente, habrá que considerar los costos de oportunidad que acompañarán a esta reforma, pues el tiempo invertido en revisar/negociar nuevos marcos jurídicos y en reajustar estructuras burocráticas podría haberse utilizado en evaluar y reajustar los esquemas existentes de combate a la corrupción; en profesionalizar el trabajo de los órganos internos de control; o en construir mejores indicadores y sistemas de gestión gubernamental. Por supuesto, estos son costos difíciles de medir, pero no por ello inexistentes y que, por lo tanto, habrán de aminorar los ahorros que en teoría deberían obtenerse tras la desaparición de la SFP.

Por último, podría incluso debatirse hasta qué punto, si de ahorrar recursos públicos y eliminar excesos burocráticos se trata, la SFP (o para tales efectos las secretarías de Turismo y Reforma Agraria) realmente debían haber sido el principal centro de atención. Si se mira el presupuesto de egresos de la federación (PEF) 2009 aprobado por la Cámara de Diputados, el presupuesto de la SFP fue de \$1,568,055,793. Para un ciudadano común y corriente, escuchar que se ahorrará una cantidad cercana a los 1,500 millones de pesos suena por supuesto prometedor. Sin embargo, cuando se mira de nuevo el PEF 2009, de inmediato se notan dos cuestiones. Primero, que el presupuesto de la SFP es en realidad muy pequeño al mirarse las erogaciones globales del gobierno federal, que en su conjunto equivalen a más o menos 792 mil millones de pesos (\$792,536,480,051). Segundo, que la SFP es la dependencia menos “costosa” de todas. Por citar algunos ejemplos del mismo 2009, el rubro de Educación Pública tuvo un presupuesto de más de 200 mil millones (\$200,930,557,665); el de Ganadería, Agricultura, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación casi 71 mil millones (\$70,705,385,277); el de Gobernación poco más de 9 mil millones (\$9,594,007,041); y Presidencia de la República casi 1,800 millones (\$1,798,061,366). Podría afirmarse con razón que los presupuestos de otras instituciones o áreas de política tienen mayor prioridad que los relacionados con el combate a la corrupción, la profesionalización administrativa o la mejora de la gestión pública, temas vinculados a la SFP. La cuestión que queda en el aire, sin embargo, es si antes de introducir una compleja reforma de la Administración Pública Federal a medio sexenio, no podrían haberse obtenido ahorros iguales o superiores a los \$1,500 millones de pesos por otras vías, como la eliminación de programas agrícolas obsoletos.

letos, el recorte de sueldos y prestaciones a empleados “fantasmas”, o la reducción de financiamiento a las campañas políticas, por citar algunos ejemplos.

5. SOBRE LA FALTA DE SENTIDO INSTITUCIONAL DE LA SFP

Esta última premisa se ha basado tanto en el supuesto “fracaso” de la SFP en su lucha anticorrupción, como en la idea de que se trata de una institución creada para responder ante una coyuntura histórica ya superada. La premisa, de nuevo, tiene al menos dos debilidades.

En primer lugar, si se sigue esta línea de argumentación, entonces las únicas instituciones públicas que tienen sentido son las del momento y en el momento. Por poner algunos ejemplos, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Instituto Federal Electoral o la Secretaría de Gobernación carecerían de vigencia, en tanto que fueron creadas para responder a coyunturas históricas específicas. Por supuesto, podría argumentarse que las necesidades enfrentadas por dichas instituciones (salud, elecciones limpias, gobernabilidad) permanecen actualmente y, por lo tanto, su existencia sigue justificándose. Podría decirse, además, que las instituciones han ido evolucionando con el paso del tiempo y que no es lo mismo el IMSS del 1943, el IFE de 1989 o la SEGOB de 1853 que las instituciones actuales. Sin embargo, la misma justificación podría aplicarse al caso de la SFP, pues los problemas de corrupción e inefficiencia gubernamental persisten, al tiempo que la SFP difícilmente es la misma que la SECOGEF o la SECODAM de antaño.

En segundo lugar, la premisa simplifica de manera inadecuada las tareas institucionales a cargo de la SFP, al suponer que ésta se concentra únicamente en combatir la corrupción por medio de su red de órganos internos de control. En efecto, esa fue su función original y sigue siendo una de sus actividades centrales. Pero desde mediados de los noventa la SFP se fue convirtiendo en la institución encargada de modernizar el funcionamiento del gobierno federal. Así, a sus actividades de supervisión y contraloría interna, con el paso de los años la SFP ha ido agregando tareas de promoción de la participación ciudadana en la gestión pública (contraloría social, monitoreo ciudadano); consolidación de la transparencia y el acceso a la información (en colaboración con el IFAI y por medio de la Comisión Intersecretarial de Transparencia y Combate a la Corrupción); gestión de la calidad (reingeniería, calidad total, cartas compromiso); administración de compras y licitaciones públicas; desarrollo de estrategias de gobierno electrónico; profesionalización administrativa; coordinación intersecretarial y seguimiento a convenciones internacionales anticorrupción firmadas por México; diseño de indicadores, metas y esquemas de gestión/evaluación del desempeño institucional. Obviamente sería impreciso suponer que todas y cada una de estas actividades han sido desarrolladas a cabalidad, con eficacia y éxito. Más aún, como lo ha subrayado María del Carmen Pardo (2009), en no pocas ocasiones la SFP (y su antecesora SECODAM) se ha topado con la dificultad de coordinar adecuadamente sus dos enfoques fundamentales (anticorrupción vs. modernización administrativa). Pero el conjunto de actividades enunciadas basta para demostrar que los trabajos (y relevancia potencial) de la SFP abarcan un universo mucho mayor que el ocupado por los órganos de vigilancia y control.

6. LAS POSIBLES CONSECUENCIAS (NEGATIVAS) DE LA REFORMA

Como se ha discutido, las premisas en las que se apoya la idea de desaparecer la SFP parecieran ser por lo menos discutibles. Sin embargo, los aspectos problemáticos de la propuesta presidencial no se limitan a las valoraciones académicas que puedan realizarse acerca de sus fundamentos, justificación u oportunidad política. Un problema de mayor profundidad tiene que ver con los posibles efectos (negativos) que la reforma administrativa podría traer sobre la estructura y funcionamiento del aparato burocrático federal, el combate a la corrupción y la infraestructura de la rendición de cuentas del país.

La idea de eliminar la SFP envía, antes que todo, el mensaje político de que el “combate a la corrupción” (y la modernización administrativa en general) no es una de las prioridades del gobierno actual.

La idea de eliminar la SFP envía, antes que todo, el mensaje político de que el “combate a la corrupción” (y la modernización administrativa en general) no es una de las prioridades del gobierno actual.

Aunque la decisión se ha planteado como una medida para promover la eficiencia y los ahorros presupuestales, al quitar del universo de secretarías de estado a la SFP se disminuirá inevitablemente el peso político del tema, incluso si se crea una “nueva” “Contraloría General de la República” (nombre que, curiosamente, recuerda los orígenes de la SFP hace 27 años). Si a lo largo del sexenio actual los temas de la “fontanería de la democracia” (Merino, 2007, 2009c) ya se habían encontrado bastante relegados en la agenda público-gubernamental, la transformación institucional remarcará aún más la baja prioridad política de estos asuntos.

Los mensajes enviados y las cuestiones “simbólicas” anteriores podrían dejarse de lado fácilmente, si no fuera porque la corrupción y las inefficiencias burocráticas cruzan por buena parte de los grandes temas nacionales de mayor actualidad. Los problemas de seguridad pública del país se

deben, en buena medida, a que la corrupción (sobornos, extorsiones) y la falta de capacitación profesional han afectado históricamente el desempeño de los cuerpos policiales, los ministerios públicos y los juzgados. Las privatizaciones, concesiones y obras públicas federales han resultado problemáticas en su ejecución a causa tanto de arreglos ilegales entre empresarios, constructores y funcionarios públicos, como de deficientes esquemas de supervisión administrativa. La baja calidad de la educación y los servicios (agua, luz) públicos puede atribuirse a las presiones y abusos de los sindicatos nacionales, pero también al uso de técnicas de gestión pública y de gestión de recursos humanos ya superadas. Por lo tanto, reducir la importancia política (y los recursos asignados) al combate a la corrupción y la modernización administrativa también implica renunciar (de manera indirecta) a los esfuerzos por mejorar la seguridad, la infraestructura, los servicios públicos y la educación.

La propuesta de desaparecer a la SFP rompe, además, con un proceso histórico de construcción y refinamiento institucional, cuyo desarrollo abarca por lo menos las últimas tres décadas, y cuyo éxito o fracaso resulta aún difícil de determinar (Dussauge, por aparecer). Desde su creación

en el gobierno de De la Madrid, la SFP (entonces SECOGEF) ha ido absorbiendo, adaptando y desarrollando un conjunto de tareas que en parte responden a exigencias nacionales concretas y en parte a lo que internacionalmente se considera necesario para erradicar la corrupción gubernamental: contraloría interna, profesionalización administrativa, digitalización de trámites, modernización de procesos, participación ciudadana, evaluación del desempeño institucional, entre otras. Por supuesto, contar con leyes, programas e iniciativas no reduce la corrupción en automático, aunque sí establece nuevos límites, incentivos y mecanismos para determinar y juzgar qué es legal y qué es corrupto. Además, como Paul Pierson (2004) y Christopher Pollitt (2008) nos han recordado recientemente, el desarrollo de profundas transformaciones político-institucionales en áreas de política pública complejas (como pueden ser el combate a la pobreza, la salud, la educación, o el combate a la corrupción y la modernización administrativa), requieren de períodos de largo plazo para madurar y asentarse, para mostrar sus alcances y limitaciones y, por consiguiente, para poder ser valoradas a cabalidad y con justicia. En consecuencia, al eliminar una de las piezas centrales del entramado institucional tortuosamente construido en tiempos recientes, se afectará sustancialmente el proceso histórico de cambio y refinamiento de los marcos federales orientados a fortalecer la integridad y rendición de cuentas.

Y es que la SFP ha ido acumulando funciones que le han convertido en un actor institucional clave (si bien limitado) en materia de rendición de cuentas, tanto en el ámbito federal como en los ámbitos subnacionales. Sus atribuciones y actividades institucionales, así como su contacto continuo con actores internacionales en la materia, han hecho de la SFP un interlocutor relevante (y hasta indispensable) para el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, la ASF, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, así como para las contralorías estatales y buen número de organizaciones sociales. La eliminación de la SFP y la redistribución de sus diversas funciones en distintos ámbitos del ejecutivo federal supondrá, por un lado, fragmentar actividades y atribuciones que habían encontrado ya un punto de reunión; y, por el otro, replantear el camino ya andado en la construcción de rutinas organizativas, esquemas de colaboración interinstitucional y mecanismos institucionales de supervisión y rendición de cuentas en todo el país.

La iniciativa de reforma podría conducir, además, a reubicar a la “eficiencia” como el valor administrativo central que debe guiar/justificar los futuros esfuerzos de reforma de la administración pública federal. Se trata, pues, de un cierto regreso a las discusiones sobre el “Estado mínimo” o el “Estado modesto” que impulsaron las reformas de los ochenta-noventa en México y el resto del mundo (privatizaciones, desincorporación paraestatal, desregulaciones). Aunque en tiempos de crisis resulta natural que los valores económicos (eficiencia, austeridad) adquieran mayor importancia, también es necesario recordar que las experiencias internacionales de reforma gubernamental de los últimos treinta años han destacado que la “eficiencia” es apenas uno entre muchos otros valores administrativos relevantes para la sociedad (Hood, 1991, 2000; Pollitt y Bouckaert, 2004; McCourt y Minogue, 2001; Aguilar, 2006; Dussauge, 2009). La coordinación interorganizacional, la participación ciudadana, la confianza, la calidad de los servicios, la integridad de los funcionarios y el alto desempeño son valores administrativos igualmente apreciados socialmente. Son, además, valores clave para el buen funcionamiento gubernamental. Por lo tanto, las decisiones sobre cómo y por qué

(re)estructurar los aparatos burocráticos federales tendrían que basarse (deseablemente) en argumentos que ponderen los diversos valores administrativos (así, en plural), y no sólo uno de ellos.

Vinculado a lo anterior, una consecuencia mayor que la propuesta de reforma podría traer consigo tiene que ver con la alteración de los equilibrios de poder burocrático dentro del gobierno federal, según lo ha apuntado ya José Sosa (2009a, 2009b). A lo largo de su existencia (y particularmente desde que se transformó en SECODAM), la SFP ha desempeñado un rol de contrapeso institucional ante el predominio de la SHCP en la toma de decisiones dentro del ejecutivo federal. Por supuesto, podría afirmarse que los desacuerdos entre estas dos instituciones “globalizadoras” han causado complicaciones y retrasos en los procesos de modernización administrativa federal. Por ejemplo, los conflictos de los noventa obligaron a posponer la implementación del servicio profesional de carrera, mientras que las distintas perspectivas institucionales de tiempos recientes han dificultado el diseño de indicadores/evaluaciones de desempeño institucional. Por lo tanto, desaparecer a la SFP acabaría con este tipo de problemas. Sin embargo, desde otro punto de vista podría decirse que los conflictos intersecretariales (y los necesarios procesos de negociación que les han acompañado) han sido útiles para evitar que las tareas de modernización gubernamental se diseñen con base en una visión meramente “eficientista” (SHCP) o una solamente “gerencialista” (SFP). Dicho de otra forma, se trata de otro esquema de “redundancia” organizacional dentro de las estructuras de la administración pública federal, que más allá de aparentes inefficiencias quizás ha servido para ofrecer argumentos/evidencias alternativas en el proceso de toma de decisiones públicas sobre ciertos temas (gestión gubernamental, evaluación de políticas, reforma del aparato burocrático), para fortalecer los ejercicios de control interno de la administración pública y, también, para equilibrar la balanza de poder entre las estructuras burocráticas federales.

Pero quizás la mayor consecuencia (paradoja) de la reforma sea que las acciones anunciadas (eliminar la SFP, redistribuir sus funciones entre otras dependencias federales y construir una nueva Contraloría General a cargo de la oficina de la Presidencia) quizás no tengan repercusiones sensibles sobre la corrupción y la falta de rendición de cuentas en el país. Primero, las reformas obviamente no tocan los ámbitos de acción pública estatales o municipales en los que los estudios de Transparencia Mexicana (y más recientemente el CIDE; Cejudo, 2009) han encontrado serios problemas de corrupción y falta de rendición de cuentas. Más aún, la propuesta quizás contribuirá a empeorar la situación, en la medida en que la SFP había venido construyendo de manera fructífera diversos esquemas de colaboración/capacitación con los gobiernos estatales para promover acciones de contraloría social, homologación contable y blindaje electoral, entre otras. Segundo, las reformas difícilmente lograrán que México mejore sus calificaciones o ranking relativo en el IPC de Transparencia Internacional; por el contrario, quizás tengan un efecto negativo en los mismos, en la medida en que la reforma podría leerse internacionalmente como un retroceso en el combate a la corrupción. Tercero, mientras se ajustan las piezas del nuevo arreglo burocrático, se pondrá una inevitable y larga pausa a las actividades de evaluación, profesionalización administrativa, reingeniería organizacional, gestión de la calidad y monitoreo ciudadano cuya implementación, si bien con limitaciones y defectos, representan un alternativa mejor que la inacción en la lucha por fortalecer la rendición de cuentas de las instituciones y funcionarios públicos. Por último, lo más importante es que las acciones propuestas en la iniciativa de reforma no están directamente vinculadas con los

problemas nodales que históricamente han aquejado a la SFP (limitada independencia política, ausencia de profesionalismo, eficacia en su desempeño institucional).

7. LOS PROBLEMAS DE LA SFP: SÍNTOMAS, RAZONES Y SOLUCIONES PROPUESTAS

Discutir la pertinencia de la iniciativa de reforma administrativa (sus premisas y líneas de acción) no implica afirmar que la SFP funciona a la perfección. Por el contrario, algunas de las críticas que dicha institución ha recibido a lo largo del tiempo han sido pertinentes y atinadas. Resulta entonces necesario plantear un conjunto de preguntas en dos dimensiones. Primero, ¿a qué pueden atribuirse las fallas de la SFP? ¿Se trata de un problema de eficacia institucional directamente atribuible a sus funciones y calificaciones de su personal? ¿O acaso existe un problema mayor, relacionado con su estructura institucional y su inserción en las prácticas políticas del país? Segundo, ¿de qué manera responden las acciones de la iniciativa presidencial a los problemas de la SFP? ¿Estamos frente a soluciones de fondo? Para cerrar esta discusión, analicemos tres temas centrales del desempeño histórico de la SFP.

Un problema que históricamente ha afectado a la SFP es la sospecha sobre su falta de imparcialidad política. La SFP, se ha dicho, actúa de manera politizada, respondiendo más a los intereses particulares del presidente o del grupo político en el poder, que a su misión de combatir la corrupción en el ámbito del gobierno federal. Se trata de críticas hechas lo mismo a la SECOGEF-SECODEM de tiempos priistas, que a la SFP de tiempos panistas más recientes. Y aunque no existen pruebas contundentes de que los trabajos de la SFP han priorizado las agendas políticas por sobre la agenda anticorrupción, éste es sin duda un cuestionamiento atendible pues ha permeado profundamente en la opinión pública.

Ahora bien, tomando como punto de partida esta situación, la idea de crear una nueva "Contraloría General de la República" adscrita a la Oficina de la Presidencia implica, como lo ha subrayado Alberto Olvera (2009), un profundo retroceso institucional. Por un lado, la medida disminuiría, en lugar de incrementar, la autonomía política de la institución, pues el control que el presidente en turno (sin importar el partido político del que provenga) puede ejercer sobre sus propias oficinas siempre será mayor al que ejerce sobre las secretarías de Estado. A fin de cuentas, los titulares de estas últimas suelen gozar de cierto margen de autonomía, ya sea por las características técnicas de sus dependencias, por razones de tiempo (el presidente no puede estarlos vigilando de forma permanente), o simplemente porque sus nombramientos provienen de negociaciones políticas dentro del grupo gobernante. Por el otro lado, la decisión también avanza en sentido opuesto a las tendencias y estándares internacionales en la materia (Hood *et al.*, 2005; Arellano y Lepore, 2007; OECD, 2008), que subrayan la importancia de brindar mayor autonomía e independencia política a las instituciones dedicadas al control interno. Un Contralor nombrado por el Presidente, responsable directamente ante el Presidente, y cuyas oficinas dependen jurídica y técnicamente de forma directa del Presidente, difícilmente será un Contralor con autonomía administrativa o independencia política.

Otra crítica que con frecuencia se le ha dirigido a la SFP (y que de hecho subyace a la idea de desaparecerla), es que su estructura de órganos internos de vigilancia y control es poco profesional. De nuevo, se trata de una crítica que viene desde tiempos previos a la alternancia política del 2000, pero que se ha acentuado en últimas fechas. Aunque no hay cifras o estudios claros al respecto, la crítica se basa en percepciones y anécdotas del ámbito político-administrativo federal en las que se juzgan tanto la experiencia en tareas de vigilancia y supervisión de diversos contralores internos nombrados durante el presente sexenio, como sus antecedentes profesionales en puestos políticos o administrativos dentro de su partido.

La propuesta de reforma administrativa actual, sin embargo, no brinda pistas acerca de cómo enfrentar este tema nodal del control interno en México. En cierto sentido, se trata de una variante más del problema anterior: la falta de autonomía política de quienes deben vigilar, con imparcialidad y apego jurídico, la forma en que se administran cotidianamente las políticas, los programas y los recursos públicos.

La propuesta de reforma administrativa actual, sin embargo, no brinda pistas acerca de cómo enfrentar este tema nodal del control interno en México. En cierto sentido, se trata de una variante más del problema anterior: la falta de autonomía política de quienes deben vigilar, con imparcialidad y apego jurídico, la forma en que se administran cotidianamente las políticas, los programas y los recursos públicos. Pero se trata, al mismo tiempo, de algo más: de la falta de reglas claras y objetivas para reclutar, seleccionar, promover y en su caso destituir a quienes laboran en dichas áreas; de la necesidad de mejorar los esquemas de formación y evaluación de los contralores internos y sus equipos de trabajo; de la necesidad urgente de despolitizar y profesionalizar los trabajos de los órganos internos de vigilancia y control. Y en este sentido, pensar en una nueva Contraloría adscrita a la oficina presidencial, pareciera ser, de nuevo, una solución poco atinada para estas cuestiones.

Finalmente, un tercer problema que la SFP ha enfrentado en tiempos recientes (y que ha dotado de municiones a sus críticos) ha sido su limitada capacidad para implementar exitosamente ciertos aspectos clave de la política de modernización administrativa, como son el Servicio Profesional de Carrera (SPC) y el reciente Programa de Mejora de la Gestión (PMG). En cuanto al primer tema, se han criticado los errores en los exámenes de selección de funcionarios; las fallas en los programas de formación en línea; la ausencia de evaluaciones del desempeño rigurosas; los altos costos de las tecnologías de información usadas para administrar el sistema; la débil supervisión ejercida por la SFP sobre las dependencias y entidades pertenecientes al SPC; la limitada transparencia institucional respecto de las cifras y problemas técnicos enfrentados por el sistema; y, en general, la permanencia de amiguismos,

excepciones e irregularidades en el proceso de profesionalización administrativa (Méndez, 2008; Martínez Puón, 2009). En cuanto toca al segundo tema, se han apuntado los retrasos en el diseño de los PMG institucionales; los problemas de construcción de indicadores de gestión e impacto; la falta de asesoría hacia las dependencias y entidades; los conflictos interburocráticos (SFP-SHCP) en la administración del esquema general; y, especialmente, el uso de numerosos procedimientos, requisitos y formatos para echar a andar un programa que busca construir una “orientación a resultados”. En suma, críticas no del todo injustas, que apuntan a fallas importantes y atendibles.

Sobre esto, la iniciativa de reforma sugiere algunas acciones: asignar la administración del SPC a la SHCP y la responsabilidad sobre el diseño y evaluación de indicadores de gestión a la oficina presidencial. Ambas son propuestas viables, pero que en realidad dejan de lado los problemas de fondo. Por una parte, las fallas en la implementación del SPC pueden atribuirse, indudablemente, a errores, incapacidades y problemas generados desde la SFP; pero quizás sobre todo se deban a otras cuestiones mayores. Primero, al mismo diseño de la ley del SPC, que introdujo un sistema de profesionalización demasiado complejo, que combinó elementos de sistemas “de carrera” y “de empleo” quizás incompatibles, y que estableció tiempos legales muy limitados para implementar de forma generalizada y simultánea los principios de mérito en decenas de instituciones y miles de puestos de la APF. Segundo, a las inercias y resistencias de diversos grupos dentro de la APF, las cuales han frenado los procesos de profesionalización. Tercero, a la falta de interés político que el SPC ha generado, pues se percibe como un tema secundario y poco redituable en términos inmediatos. Y finalmente, a la enorme complejidad técnico-administrativa que rodea a la construcción adecuada de un servicio civil sólido. Piénsese simplemente en el “*merit system*” norteamericano, creado en 1883 y que hoy en día (es decir 120 años después) sigue estando sujeto a procesos de refinación y ajuste.

Por otra parte, los retrasos en el desarrollo de las nuevas técnicas de gestión del desempeño podrían verse, por supuesto, como reflejo de inexperiencias o limitaciones técnicas dentro de los cuadros de la SFP. Sin embargo, al emitir tal juicio habría que tomar en cuenta también las enormes complejidades técnicas que acompañan al diseño de esquemas modernos de gestión/evaluación del desempeño institucional, como lo han dejado en claro las experiencias de países desarrollados como Nueva Zelanda y de otros menos avanzados como Colombia. Asimismo, debería considerarse el proceso de aprendizaje organizacional de mediano plazo que necesariamente acompaña a este tipo de reformas. Por ejemplo, el sistema de evaluación chileno, que hoy se presenta como el modelo a seguir, tiene en su haber más de 15 años de ensayo-error bajo condiciones de relativa estabilidad política y continuidad burocráticas. Por último, al substituir a la SFP por la oficina de la presidencia en el liderazgo de la política de gestión/evaluación del desempeño es muy probable que los conflictos interburocráticos se transformen; pero esto no necesariamente implicará que la coordinación interorganizacional SHCP-Presidencia-APF sea más fácil o mejor, como también lo muestra la experiencia chilena con su complejo equilibrio histórico Dirección de Presupuestos-Ministerio Secretaría General de la Presidencia-otros ministerios.

En suma, es innegable que la SFP ha enfrentado y sigue enfrentando problemas muy serios, tanto en su funcionamiento general, como en la manera en que ha liderado el diseño/implementación de componentes clave de la política de modernización administrativa federal. Ahora bien, la gran paradoja de la iniciativa presidencial es que contiene un conjunto de soluciones que en reali-

dad no responden los problemas de fondo de la SFP. Se trata de medidas que los tocan tangencialmente o, incluso, podrían significar un retroceso institucional. Los problemas de la SFP son reales, criticables y atendibles, pero quizás por otros medios ya subrayados por los especialistas (Sosa, 2009a; Olvera, 2009; Méndez, 2009; Merino, 2009a): mayor independencia política y autonomía administrativa; mayor profesionalismo y apertura; mayor aprendizaje y visión de largo plazo.

REFLEXIONES FINALES

Las páginas anteriores han tratado de ofrecer una discusión general sobre la iniciativa presidencial de reforma administrativa y, particularmente, la propuesta de desaparecer la Secretaría de la Función Pública. El ensayo ha argumentado que, a pesar de sus buenas intenciones, la iniciativa resulta más bien problemática. En primer lugar, se trata de una propuesta basada en un conjunto de premisas discutibles, algunas incluso equivocadas, sobre los logros y limitaciones reales de la SFP; los ahorros potenciales que su eliminación podría generar; y el papel que dicha institución desempeña, tanto en lo particular como en su relación con la ASF. En segundo lugar, se han discutido las posibles consecuencias negativas que la reforma podría traer consigo para la actual lucha contra la corrupción; para la balanza de poder burocrático dentro del ejecutivo federal; para la importancia relativa que los distintos valores administrativos tendrán al desarrollar futuras reformas administrativas; y para la construcción institucional de largo plazo del sistema de integridad y rendición de cuentas federal. Finalmente, el texto ha tratado de apuntar que las acciones de reforma incluidas en la iniciativa presidencial difícilmente resolverán los problemas centrales de la SFP, vinculados ciertamente a inefficiencias y errores administrativos de la propia dependencia, pero también a cuestiones de independencia política, imparcialidad, autonomía institucional, profesionalismo y aprendizaje de largo aliento.

Más allá de sus limitaciones particulares, la iniciativa presidencial pone sobre la mesa la necesidad de valorar y, en su caso, replantear las actividades que durante los últimos decenios le han sido asignadas a la SFP-SECODAM-SECOGEF: control interno, modernización administrativa, profesionalización, mejora de la gestión. Resulta innegable que la propuesta de reforma refleja un malestar en torno al desempeño de la SFP existente en muy diversos ámbitos político-administrativos. Asimismo, pone al descubierto la incapacidad histórica de dicha dependencia para ofrecer muestras tangibles acerca de sus logros y funcionamiento cotidiano. Usando los términos de Giandomenico Majone, si de un lado los argumentos reformistas pueden ser debatibles, del otro lado habría que criticar la ausencia/falta de contundencia de datos, información y evidencias para persuadir a la ciudadanía, a la clase política y a la misma burocracia federal sobre la importancia institucional que la SFP tiene en el desarrollo de organizaciones y servidores públicos más profesionales, íntegros, responsables y eficaces.

En lugar de una decisión apresurada, tomada al calor de los intercambios políticos y las presiones del ciclo presupuestario, lo que (idealmente) debería seguir en los próximos meses es un profundo debate de propuestas sobre el futuro de la SFP, su diseño institucional, sus funciones y sus responsabilidades. Podría discutirse, por ejemplo, introducir un esquema de designación del

Secretario de la Función Pública con aprobación del Senado (como en el caso del Procurador General de la República), o establecer limitaciones específicas para quienes deseen ocupar la titularidad de los órganos internos de control (*e.g.* no haber ocupado cargos de elección popular ni puestos administrativos en partidos políticos en los 5 años previos a su designación). Habría que pensar, también, en la necesidad de fortalecer la transparencia de la SFP y su apertura de la sociedad (Merino, 2009a; Olvera, 2009), lo cual podría hacerse por medio de una especie de Consejo Ciudadano de Evaluación de la Gestión Pública, en el que organizaciones sociales y académicos participen y opinen regularmente sobre las actividades de la dependencia. Asimismo, deberían revisarse y reforzarse los canales de colaboración y puntos de contacto entre SFP y ASF, para que sus redundancias funcionen en beneficio de la rendición de cuentas y no en contra de la eficiencia gubernamental. La profesionalización administrativa, dentro y fuera de la SFP, tendría que reimpulsarse con la creación de un sistema de carrera propio para los OIVC (algo propuesto ya parcialmente a finales del gobierno anterior, aunque derogado a comienzos de este) y la revisión acuciosa de la ley del SPC y su actual funcionamiento en la APF. Una propuesta adicional que podría valorarse es la de crear una comisión o instituto especial que coordine con mayor autonomía el funcionamiento del SPC (Méndez, 2009). Finalmente, habría que convocar a un amplio esfuerzo gobierno-sociedad, ejecutivo-legislativo, SFP-ASF, para evaluar detalladamente las políticas anticorrupción de los últimos años, aprender de y construir los esquemas (eficaces en términos administrativos, viables en términos políticos y legítimos en términos sociales) que guiarán las acciones de transparencia, control interno, modernización administrativa y rendición de cuentas de los próximos años.

Mauricio I. Dussauge Laguna

Es Candidato a Doctor en Ciencia Política por la London School of Economics and Political Science. Ha sido profesor de El Colegio de México y el Instituto Nacional de Administración Pública, así como Director Ejecutivo de la Revista Servicio Profesional de Carrera. Sus publicaciones han aparecido en Foro Internacional, Gestión y Política Pública, International Public Management Review y Este País, entre otras. En el sector público, ha colaborado en el Instituto Federal Electoral, la Secretaría de la Función Pública y la Office of Personnel Management de los Estados Unidos. Contacto: m.i.dussauge-laguna@lse.ac.uk. Sitio personal: <http://mdussauge.googlepages.com>

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006) *Gobernanza y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica, México.
- Arellano, David y Walter Lepore (2007) "Prevención y control de conflictos de interés: lecciones para la Administración Pública Federal en México a partir de la experiencia internacional". *Estado, Gobierno, Gestión Pública, Revista Chilena de Administración Pública*, núm. 10, Santiago de Chile.
- Cejudo, Guillermo M. (2009) *La Construcción de un Nuevo Régimen de Rendición de Cuentas en las Entidades Federativas*. México. Ed. Auditoría Superior de la Federación, México.
- Dussauge Laguna, Mauricio I. (por aparecer), "Combate a la corrupción y rendición de cuentas: avances, limitaciones, pendientes y retrocesos", en José Luis Méndez Martínez (coord.), *Gobierno, Administración y Políticas públicas en el México del siglo XXI*. El Colegio de México, México.
- Dussauge Laguna, Mauricio I. (2009) "¿De las "E's" a las "C's"? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después", en María del Carmen Pardo (coord.), *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la Administración y de las Políticas Públicas*. El Colegio de México, México.
- Hood, Christopher (1991) "A public management for all seasons?", *Public Administration*, vol. 69, núm. 1, USA.
- Hood, Christopher (2000) *The Art of the State*. Oxford, University Press, Oxford.
- Hood, Christopher, Oliver James, B. Guy Peters y Colin Scott (2005) *Controlling Modern Government*. Edward Elgar, Cheltenham.
- Landau, Martin (1969) "Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap", *Public Administration Review*. vol. 29, núm. 4, USA.
- Martínez Puón, Rafael (2009) "La nueva fisonomía del Servicio Profesional de Carrera en México". *Reforma y Democracia*, núm. 43, Caracas, Venezuela.
- McCourt, Willy y Martin Minogue (2001) *The Internationalization of Public Management: Reinventing the Third World State*. Cheltenham, Edgar Elgar. Cheltenham.
- McCubbins, Mathew D. y Thomas Schwartz (1984) "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols versus Fire Alarms". *American Journal of Political Science*, vol. 28, núm. 1, USA.
- Méndez, José Luis (2009) "Salvar el Servicio Profesional de Carrera". *El Universal*, 19 de septiembre, México.
- Méndez, José Luis (2008) "Diseño, aprobación e implementación del Servicio Profesional en México. Lecciones y retos". *Servicio Profesional de Carrera*, núm. 9, México.
- Merino, Mauricio (2009a) "Los burócratas felices". *El Universal*, 7 de octubre, México.
- Merino, Mauricio (2009b) "El agua sucia y la bañera". *El Universal*, 2 de septiembre, México.
- Merino, Mauricio (2009c) "Más sobre la fontanería democrática". *El Universal*, 29 de julio, México.
- Merino, Mauricio (2007) "La fontanería de la democracia". *El Universal*, 9 de mayo, México.
- OCDE (2008) *Specialized Anti-Corruption Institutions*. OCDE, París.

- Olvera, Alberto (2009) "Retroceso en la fiscalización del gobierno". *El Universal*, 11 de septiembre, México.
- Pardo, María del Carmen (2009) *La modernización administrativa en México, 1940-2006*. El Colegio de México, México.
- Pierson, Paul (2004) *Politics in Time*. Princeton University Press, Princeton.
- Pollitt, Christopher (2008) *Time, Policy, and Management*. Oxford University Press, Oxford.
- Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert (2004) *Public Management Reform*. Oxford University Press, Oxford.
- Sosa López, José (2009a) "Algunos argumentos a favor de la Función Pública". *La Crónica de Hoy*, 26 de septiembre, México.
- Sosa López, José (2009b) "Los cambios en el gabinete: dos cuestiones que lamentar". *La Crónica de Hoy*, 12 de septiembre, México.