



Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Dussauge Laguna, Mauricio I.

Paradojas de la reforma administrativa en México

Buen Gobierno, núm. 2, enero-junio, 2007, pp. 28-42

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660523002>

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

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Paradojas de la reforma administrativa en México

Mauricio I. Dussauge Laguna

El sexenio 2000-2006 ha sido uno de los más activos en materia de diseño e implementación de reformas administrativas en la historia de nuestro país. El Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo 2001-2006 (PNCCFTDA) y la Agenda de Buen Gobierno (ABG) pusieron sobre la mesa un amplísimo abanico de temas de reforma, que lo mismo buscaron cambiar las estructuras, los procedimientos y las tecnologías de las organizaciones públicas, que los comportamientos y estándares éticos de los servidores públicos federales. Además, a diferencia de programas de modernización administrativa anteriores, podría decirse que la agenda reformista del sexenio anterior no se quedó en el ámbito de los buenos deseos. Por el contrario, a lo largo de esos seis años se implementaron numerosas y muy diversas acciones enfocadas a construir un gobierno más profesional, más honesto y transparente, que cueste menos, que mejore sus regulaciones internas, que esté digitalizado y que sea de calidad, según las estrategias de la ABG.

El cierre del sexenio abrirá las puertas a necesarios procesos de evaluación en torno a los avances, logros, fallas y pendientes de la agenda de modernización gubernamental. A fin de cuentas, los ciclos de las políticas públicas (incluidas las relativas a la reforma administrativa) están estrechamente vinculados con los ciclos político-electorales. Así, los primeros meses del sexenio del Presidente Felipe Calderón serán un espacio en el cual expertos académicos, empresarios de políticas, funcionarios públicos y la sociedad en general ofrecerán sus valoraciones sobre las políticas públicas actuales, a fin de mejorarlas, sustituirlas o complementarlas con otras ideas y prioridades.

En este marco, las siguientes páginas intentan hacer un recuento de algunas “paradojas” que surgieron durante la implementación de las reformas administrativas del gobierno del Presidente Vicente Fox. No se trata de realizar aquí un ejercicio de evaluación sistemático y metodológicamente riguroso, como el que habrán de realizar los académicos especialistas en la materia; ni tampoco de juzgar la pertinencia de las líneas de reforma que en su momento se propusieron. Por el contrario, se trata tan sólo de ofrecer algunas reflexiones personales, que quizás puedan servir de insumo a los debates en torno a las tareas de modernización de la administración pública mexicana que habrán de emprenderse en el próximo sexenio.

El ensayo se encuentra dividido en cuatro apartados. En primer lugar, se presentan algunas notas sobre las reformas administrativas. En segundo lugar, se describen algunas “paradojas” que han surgido en experiencias internacionales recientes. En tercer lugar, se analizan algunas paradojas que, desde mi punto de vista, pueden observarse en el universo de reformas administrativas impulsadas durante el sexenio pasado. Finalmente, se ofrecen algunas reflexiones sobre las implicaciones que estas paradojas pueden tener para el futuro de la reforma administrativa en México.

De las reformas administrativas

Durante los últimos 30 años se han diseñado e implementado innumerables reformas administrativas en todo el mundo. Aunque inicialmente los países anglosajones estuvieron en el centro de la llamada “revolución global de la gestión pública” (Donald Kettl, *The Global Public Management Revolution*), en realidad buena parte de los países desarrollados, así como un amplio número de países en desarrollo/transición, también echaron a andar cambios administrativos sustanciales. Así, junto a las transformaciones impulsadas bajo la etiqueta de la Nueva Gestión Pública, numerosos gobiernos nacionales (y locales) han venido implementando diversos programas de descentralización territorial, estrategias de combate a la corrupción, creación de nuevas instituciones para la rendición de cuentas, leyes de acceso a la información, construcción de servicios civiles, europeización de políticas. En suma, hemos vivido en la “era de las reformas administrativas”, como le llama Sabino Cassese.

A simple vista, las reformas administrativas son, en el sentido más simple y básico del término, los procesos deliberados, programados, que un grupo gobernante conduce para cambiar las estructuras, los procedimientos, los valores, los estándares, los objetivos de las adminis-

traciones públicas (Christopher Pollitt y Geert Bouckaert, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*). Pero en el fondo, las reformas administrativas son algo más que planes o programas. Las reformas administrativas surgen de situaciones que nos parecen problemáticas a algunos; pero esa problematización no sólo se construye a base de conceptos, términos y “mejores prácticas” de Administración Pública, sino también de valores, aspiraciones, prioridades. En ese sentido, las reformas administrativas responden a ciertas ideologías, referentes intelectuales, juicios valorativos a partir de los cuales se plantea la posibilidad de alcanzar un mejor estado de cosas (crear un gobierno innovador, por ejemplo).

Al mismo tiempo, las reformas administrativas son promesas simbólicas. Al plantear una reforma gubernamental, de forma implícita se está prometiendo cambiar las rutinas establecidas, dejar atrás los viejos hábitos, modificar el *status quo*, todo en busca de un supuesto funcionamiento administrativo superior: mejor gobierno, mayor eficiencia, más calidad, menos corrupción. La ABG, la estrategia de Innovación y Calidad, y el PNCCFTDA 2001-2006 fueron, en este sentido, la promesa hecha por el gobierno del presidente Fox a la sociedad: una promesa por transformar las instituciones públicas para hacerlas funcionar mejor, y un complemento simbólico del proceso de democratización de nuestra vida pública.

Las reformas administrativas son también reformas políticas, pues alteran las reglas del juego (reglamentos, leyes, normas, procedimientos) y con ello redistribuyen el poder entre los actores burocráticos y legislativos que intervienen en la tarea de gobernar.

Las reformas administrativas son también reformas políticas, pues alteran las reglas del juego (reglamentos, leyes, normas, procedimientos) y con ello redistribuyen el poder entre los actores burocráticos y legislativos que intervienen en la tarea de gobernar. La creación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, por ejemplo, acotó la discrecionalidad de los servidores públicos al permitir que la sociedad tuviera acceso permanente a la información gubernamental. Por su parte, la implementación del servicio profesional de carrera y sus nuevos mecanismos de selección de mandos administrativos disminuyeron el poder de ciertos actores (los jefes de los puestos vacantes, que antes podían nombrar en ellos a quien quisieran), al tiempo que introdujeron en la ecuación del ingreso al servicio público a ciertas áreas antes relegadas o inexistentes (las direcciones generales de Recursos Humanos de las dependencias, la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización de la Secretaría de la Función Pública).

Finalmente, las reformas administrativas son una industria bastante activa y hasta rentable para algunos. Existen en el mundo muchos “gurus”, consultores internacionales, expertos académicos y exfuncionarios gubernamentales que se dedican a debatir y analizar, pero sobre todo a difundir y vender ideas, estrategias, herramientas y, en general, propuestas de modernización administrativa. A ellos se suman los organismos internacionales como la

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico OCDE y las agencias especializadas de los países desarrollados, que en la búsqueda por fortalecer la gobernabilidad de las nuevas democracias impulsan (financian) la implementación de aquellas reformas administrativas que consideran adecuadas para los países en desarrollo. (México, por ejemplo, ha recibido apoyo de agencias de Estados Unidos, España, Canadá y Reino Unido, entre otros).

Con todo esto, lo que en principio parecía ser un mero ejercicio de imaginación y racionalidad administrativa, de reflexión y autocrítica gubernamental, se convierte en un paseo por un camino sinuoso, lleno de incertidumbres, repleto de actores interesados en frenar/acelerar/ajustar las propuestas de modernización. Un proceso en el que, a veces sin notarlo, se intentan conciliar diversos principios, que en ocasiones son ambiguos o hasta contradictorios (innovación vs. estabilidad, participación ciudadana vs. rapidez en la respuesta, tecnologización vs. ahorros). Por todo lo anterior, las reformas administrativas son complejas, problemáticas, contradictorias, paradójicas, como lo muestran algunas experiencias internacionales recientes.

De las paradojas en las reformas administrativas internacionales

En un texto muy interesante, coordinado por Joachim Jens Hesse, Christopher Hood y B. Guy Peters (*Paradoxes in Public Sector Reform*), un grupo de especialistas internacionales se dedicaron a analizar los recientes procesos de reforma administrativa desde una perspectiva innovadora: las paradojas que han surgido durante la implementación de reformas administrativas, o como consecuencia de ellas. A diferencia de otros estudios recientes que han tratado de analizar las tendencias internacionales de modernización gubernamental (OECD, *Modernising Government: The Way Forward*), o han intentado evaluar los alcances e impactos de las reformas administrativas (Hellmut Wollmann ed., *Evaluation in Public Sector Reform*), el texto coordinado por Hesse, Hood y Peters se concentra en describir las situaciones paradójicas, es decir las “contradicciones aparentes”, el surgimiento de efectos irónicos o no intencionados que han enfrentado diversos gobiernos nacionales al tratar de reformar sus esquemas administrativos.

Una primera paradoja que puede observarse al revisar las reformas administrativas de los últimos años es que entre los países más reformistas pueden encontrarse varios que en realidad contaban ya con estructuras gubernamentales bastante eficaces. Por ejemplo, difícilmente podría decirse que el Reino Unido y Canadá tenían estructuras gubernamentales ineficientes y, sin embargo, ambos países han ido a la vanguardia de la práctica y las doctrinas modernizadoras. A la inversa, otros países que tradicionalmente han tenido administraciones públicas poco efectivas (Italia suele citarse con frecuencia, pero igual podrían mencionarse diversos países latinoamericanos), han permanecido relativamente pasivos en lo que respecta a este tipo de reformas.

Otras dos paradojas pueden notarse a la luz del espíritu eficientista y de orientación a resultados de los proyectos de reforma basados en la Nueva Gestión Pública. La OCDE y el Banco Mundial sostuvieron por mucho tiempo que la construcción de gobiernos más eficientes

...al revisar los procesos de reforma recientes es posible notar que el esfuerzo por cambiar las estructuras y procedimientos gubernamentales para hacerlos más eficientes puede ser en realidad una tarea muy costosa.

debería de ser una prioridad de las reformas administrativas, entendiendo comúnmente por eficiencia la posibilidad de conseguir ahorros (en tiempo y dinero) en la operación cotidiana del gobierno. Sin embargo, al revisar los procesos de reforma recientes es posible notar que el esfuerzo por cambiar las estructuras y procedimientos gubernamentales para hacerlos más eficientes puede ser en realidad una tarea muy costosa. Primero, porque las instituciones públicas y sus funcionarios deben invertir muchos recursos: horas de capacitación, diseño y compra de nuevas tecnologías, desarrollo de mecanismos de supervisión y seguimiento más complejos, etc. Segundo, porque a los costos cuantificables hay que sumarle los costos de oportunidad, es decir las actividades o funciones que dejaron de hacerse en el tiempo ocupado en la reforma administrativa.

Por otra parte, las reformas neogerenciales han subrayado la importancia de plantear objetivos, medir avances, construir indicadores, evaluar impactos y, en fin, orientar la gestión de los bienes y servicios públicos al logro de resultados. Paradójicamente, hoy en día existen muy pocas evaluaciones académicas u oficiales acerca de los alcances, impactos, logros, debilidades y efectos no esperados de las reformas administrativas emprendidas alrededor del mundo, al tiempo que sólo en años recientes se han comenzado a construir metodologías de evaluación que permitan conocer los cambios atribuibles a las reformas (George Boyne et al., *Evaluating Public Management Reforms: Principles and Practice*).

Por último, quizás la paradoja que ha resultado más evidente a lo largo de estos 30 años de reformas administrativas es que, por un lado, las reformas tienen como objetivo último mejorar el funcionamiento de las administraciones públicas; pero por el otro, las reformas generan nuevos problemas y limitaciones en el funcionamiento cotidiano del gobierno. Así, pareciera que las reformas administrativas en realidad son interminables, continuas; y que las consecuencias y efectos de cada reforma, más allá de sus aspectos positivos y beneficios concretos, dan origen a un nuevo y necesario proceso de modernización gubernamental.

De la reforma administrativa mexicana y sus paradojas

Como en los casos internacionales, al mirar las reformas administrativas emprendidas durante el sexenio pasado resulta posible notar algunas situaciones paradójicas. Por supuesto, como dicen Hesse, Hood y Peters, la definición de qué es o no una paradoja depende en buena medida del observador que la apunta como tal. En ese sentido, las cinco paradojas que se describen a continuación son una propuesta personal, que además puede no estar refle-

jando los aspectos más importantes de la política de modernización gubernamental del sexenio que concluye.

Primera paradoja

Una primera paradoja de la reforma administrativa del sexenio que concluyó tiene que ver con el asunto siguiente: al haber impulsado una agenda reformista tan ambiciosa y tan amplia (combate a la corrupción, profesionalización, certificación de calidad, acceso a la información, digitalización, desregulación), con temas que son ciertamente importantes para el país, pero que además son muy complejos y difíciles de implementar, es probable que desde un principio los mismos reformadores hayan puesto en riesgo el éxito y la perdurabilidad que los cambios que deseaban obtener.

Como argumentaba Herbert Simon hace ya algún tiempo (*Administrative Behavior*), las instituciones burocráticas y sus funcionarios viven en un mundo de racionalidad limitada: la información que pueden recopilar, los tiempos que tienen disponibles para tomar decisiones, su capacidad para procesar demandas y opiniones, y la atención que pueden prestar a cada tema son finitos. Frente a esta realidad institucional, los temas de la reforma administrativa han enfrentado una doble competencia. Por un lado, la agenda de modernización gubernamental ha tenido que competir con los temas de política pública, las misiones institucionales, e incluso las prioridades políticas de las dependencias y entidades federales. Reformar el gobierno fue, obviamente, una prioridad para la anterior Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental y la Secretaría de la Función Pública. Sin embargo, sería imposible esperar que el resto de las instituciones federales, ocupadas en combatir la pobreza, evitar pandemias, construir caminos, etc., le dedicaran la misma atención al asunto. (Especialmente, en el caso de instituciones pequeñas, que además cuentan con estructuras de apoyo administrativo muy limitadas).

Pero, por el otro lado, la reforma administrativa ha tenido que además competir contra sí misma. Si las instituciones y sus funcionarios sólo pueden dedicar tiempos, recursos y esfuerzos limitados a la modernización gubernamental, la atención organizacional disponible ha tenido a su vez que dividirse entre el lenguaje ciudadano, el servicio profesional, la transparencia, las cartas compromiso y los muchos otros asuntos de la agenda reformista. Por supuesto, los diversos temas no han ocupado por igual a todas las organizaciones públicas. Sin embargo, en muchas ocasiones quienes son responsables de guiar la implementación de las reformas administrativas en sus instituciones han conservado también sus responsabilidades sustantivas. Además, cada uno de estos temas tienen su propia lógica, terminología y "operativización", y muchos son conceptual y normativamente complejos. En estas condiciones, los procesos de capacitación, comprensión y asimilación de las reformas se vuelven aún más difíciles, creando con ello condiciones poco favorables para la "sedimentación/institucionalización" de las transformaciones propuestas.

Finalmente, la amplitud y diversidad de temas tratados han representado también un reto para aquellos funcionarios que tienen la responsabilidad de coordinar los esfuerzos de reforma en su institución. A las ya intrínsecamente difíciles tareas de monitoreo y revisión de los avances reportados, habría que agregar que resulta prácticamente imposible volverse experto de todos los temas para analizar con profundidad las acciones particulares emprendidas (¿qué tan adecuada ha sido su implementación? ¿qué fallas se han presentado y qué mejoras podrían hacerse? ¿por qué no se cumplen los indicadores? ¿están bien planteados? ¿son los necesarios?).

Así, al final del día, el amplio abanico de temas de reforma gubernamental se topa con una competencia de prioridades, con atención y tiempos limitados, con organizaciones y servidores públicos que quedan agotados por los múltiples procesos de cambio en los que deben participar, y con principios y valores modernizadores que en lugar de insertarse en las rutinas institucionales (como las llamaría Mauricio Merino) del gobierno federal, en más de un caso simple y sencillamente se "burocratizan", es decir quedan relegados a los formatos de reporte y cumplimiento de acciones que son requeridos por las instituciones coordinadoras.

Segunda paradoja

La Agenda de Buen Gobierno (ABG), pieza central en el proceso de reforma administrativa, se organizó en torno a seis líneas estratégicas: gobierno honesto y transparente; gobierno digital; gobierno que cueste menos; gobierno de calidad; gobierno con mejora regulatoria; y gobierno profesional. En este sentido, una segunda paradoja que puede apuntarse es que pareciera que las líneas estratégicas a veces no han estado coordinadas de manera muy estratégica.

La Agenda de Buen Gobierno

(ABG), pieza central en el pro-

ceso de reforma administrati-

va, se organizó en torno a seis

líneas estratégicas: gobierno

honesto y transparente; gobier-

no digital; gobierno que cueste

menos; gobierno de calidad;

gobierno con mejora regulato-

ria; y gobierno profesional.

Por el contrario, las acciones derivadas de las diversas líneas han enviado señales contradictorias a las instituciones públicas en más de una ocasión. Pongo tan sólo un ejemplo.

Uno de los principales problemas que ha tratado de resolver la ABG es el exceso de regulaciones y normas que impiden un funcionamiento ágil e innovador del gobierno federal. La sobrerregulación gubernamental es costosa en términos presupuestales, en cuestiones de competitividad económica y hasta como causa de actos de corrupción. Para reducir la innecesaria complejidad de las normas federales y simplificar el lenguaje utilizado en los documentos oficiales, en el sexenio anterior se impulsaron, entre otras acciones, la creación de Comités de Mejora Regulatoria Interna, el programa de Lenguaje Ciudadano y la desregulación de diversos trámites públicos.

Al mismo tiempo, la línea estratégica de gobierno de calidad ha impulsado, entre otras acciones, la certificación ISO9000 de áreas e instituciones federales. Aunque los sistemas ISO9000 están diseñados para estandarizar procesos y construir esquemas de mejora continua, su introducción en áreas gubernamentales (sobre todo en aquellas que no ofrecen servicios directos en ventanilla al público, y cuyos procesos y productos no son fácilmente estandarizables), en realidad genera sobrerregulación interna. Es decir el efecto contrario al que la línea estratégica de mejora regulatoria busca alcanzar.

Los sistemas ISO9000 se basan en el desarrollo y redacción de procedimientos, manuales de calidad y formatos mediante los cuales se busca asegurar la rutinización, predecibilidad y, en última instancia, calidad de los productos/servicios ofrecidos. Ahora bien, el funcionamiento de las organizaciones del sector público (en México y en otras partes del mundo) se basa en un conjunto amplísimo de normas, procedimientos, leyes, reglamentos y circulares, que en última instancia buscan asegurar un desempeño predecible y rutinario de las máquinas burocráticas. Así, al introducir sistemas de gestión ISO9000 se corre el riesgo de generar efectos problemáticos, paradójicos. En primer lugar, porque al de por sí amplio número de normas internas que gobiernan el funcionamiento de las administraciones públicas, ahora se le agregan las requerimientos, normas y regulaciones ISO9000. Dicho en otros términos, con el proceso de certificación se corre el riesgo de “burocratizar la burocracia” aún más y, con ello, el intento por construir un gobierno de calidad choca de frente con el deseo de alcanzar un gobierno desregulado.

En segundo lugar, los procesos de certificación tienen importantes costos económicos y de oportunidad, en la medida en que las auditorías y certificaciones implican una erogación presupuestal adicional y, además, consumen tiempo y recursos que las instituciones públicas y sus funcionarios dejan de dedicar al cumplimiento de sus tareas y obligaciones sustantivas. Esto significa que la estrategia de gobierno de calidad, en su vertiente ISO9000, en el fondo quizás no es del todo compatible con la línea estratégica de gobierno que cueste menos. Pero, más importante aún, al introducir los nuevos procedimientos, normas y estándares ISO9000 institucionales se corre el riesgo de que los servidores públicos incurran en más fallos y contradicciones, pues ahora deben respetar y atender dos universos normativos (derecho administrativo vs. ISO), que no están necesariamente armonizados. Y en este punto, la construcción de un gobierno de calidad podría estar afectando precisamente la calidad del funcionamiento gubernamental.

...con el proceso de certificación se corre el riesgo de “burocratizar la burocracia” aún más y, con ello, el intento por construir un gobierno de calidad choca de frente con el deseo de alcanzar un gobierno desregulado.

Tercera paradoja

Una tercera paradoja del proceso de reforma administrativa mexicana de los últimos años, y quizás una de las más notables, tiene que ver con la construcción del Servicio Profesional de Carrera SPC. De entre los muchos temas que han cruzado los debates de los últimos 30 años, la profesionalización de los funcionarios públicos es probablemente uno de los pocos que de forma permanente recibió el apoyo unánime de sectores políticos, académicos y profesionales. Sin embargo, al día de hoy pareciera que el SPC es, paradójicamente, una de las estrategias de reforma administrativa que cuentan con menos apoyo en todos los frentes.

En el ámbito académico, la necesidad de implementar un servicio civil en el gobierno federal (y por supuesto sistemas equivalentes en los otros órdenes de gobierno) fue subrayada, una y otra vez, por los especialistas. María del Carmen Pardo lo señaló como un “imperativo de la modernización”; Mauricio Merino resaltó la necesidad de pasar de las “lealtades individuales a las responsabilidades públicas”; y José Luis Méndez apuntó que al parecer esperábamos infructuosamente la llegada del “Godot” de la profesionalización (José Luis Méndez *comp., Lecturas Básicas de Administración y Políticas Públicas*). Por ello, cuando la Ley del Servicio Profesional fue aprobada en 2003, en los círculos académicos y entre los llamados “líderes de opinión” se escucharon numerosas expresiones de satisfacción, acompañadas de múltiples artículos en los que se destacó la importancia histórica del asunto.

Para algunos funcionarios, el SPC representaba la concreción de una idea largamente anhelada, mientras que para otros significaba simple y sencillamente la posibilidad de desarrollar una carrera administrativa con base en su trabajo y méritos propios, y no en sus vínculos políticos o lealtades personales.

En el ámbito político, el interés por profesionalizar la administración pública había quedado claro desde hace algunos años. Todas las plataformas de partidos y candidatos presidenciales en el 2000, por ejemplo, destacaron la necesidad de crear un servicio civil federal. Sin embargo, no por ello dejó de ser sorprendente para muchos (incluido quien esto escribe) que la propuesta de ley para crear el SPC recibiera el voto unánime de todas las fuerzas políticas, algo digno de resaltar y que difícilmente podría presumirse en el caso de otras reformas legales del sexenio anterior.

Finalmente, dentro de las mismas estructuras organizacionales del gobierno federal, la creación del nuevo sistema de profesionalización fue calurosamente recibida por los servidores públicos. Para algunos funcionarios, el SPC representaba la concreción de una idea largamente anhelada, mientras que para otros significaba simple y sencillamente la posibilidad de desarrollar una carrera administrativa con base en su trabajo y méritos propios, y no en sus vínculos políticos o lealtades personales.

Hoy, a cuatro años de su creación, difícilmente podría decirse que el SPC enfrenta una situación similar. La confianza y apoyo de académicos y líderes de opinión han ido mermando como resultado del desinterés que el equipo implementador ha mostrado tanto para explicar cómo ha evolucionado la puesta en marcha del sistema, como para debatir con los especialistas cuáles pueden ser las posibles alternativas que ayuden a paliar las limitaciones encontradas en el proceso de implementación. Por su parte, los partidos políticos y sus legisladores han comenzado a cuestionar abiertamente el sistema, bajo el argumento de que el mismo está teniendo fallas importantes, incluyendo procesos de reclutamiento y selección problemáticos, que no han logrado desterrar la desconfianza sobre su posible politización. Por último, entre los funcionarios federales el apoyo también se ha ido diluyendo. Para quienes coordinan la implementación del SPC en cada institución del gobierno federal, el proceso se ha centralizado demasiado, ocasionando retrasos, conflictos y complicaciones. Y para quienes quieren pasar de un *status* de “libre designación” a “funcionario de carrera”, los mecanismos de certificación de capacidades han resultado confusos, largos y poco convincentes.

Quizás la prueba más clara (y triste) de esta paradoja se encuentra en una experiencia reciente. A finales de 2005, un partido político presentó una propuesta de reforma a la ley del SPC. La propuesta era deficiente en términos conceptuales y políticamente malintencionada, pues prácticamente proponía romper con el sistema de profesionalización para regresar al esquema de patronazgo. Sin embargo, la reforma estuvo a punto de ser aprobada en el Congreso de la Unión, sin que se levantaran en defensa del SPC más que algunas voces aisladas.

Cuarta paradoja

Aunque se encuentra relacionada con el apartado anterior, una cuarta paradoja que merece ser apuntada es la siguiente: el actual modelo de profesionalización administrativa está basado en un conjunto de habilidades gerenciales (liderazgo, trabajo en equipo, negociación, orientación a resultados, visión estratégica) que son, en el fondo, un conjunto de habilidades interpersonales; sin embargo, este modelo se impulsa por medio de un sistema de capacitación virtual (@Campus México), es decir un sistema de aprendizaje impersonal.

Resulta indudable que los cursos “virtuales” pueden ser muy útiles. De hecho, podría decirse que en nuestra época la educación vía internet es indispensable. Cuando se desean comunicar conocimientos técnicos, datos concretos y homogéneos, e incluso cuando se desea transmitir información similar a la que obtendrían los estudiantes al consultar un libro en una biblioteca, la educación virtual no sólo parece adecuada, útil, sino que puede resultar mucho más eficiente que otros mecanismos de capacitación. Además, frente a un universo compuesto por decenas de miles de funcionarios, el sistema @Campus México pareciera ser una de las pocas opciones viables (en términos logísticos y económicos) para comunicar los mismos conocimientos a todos los integrantes del SPC.

Ahora bien, parecieran existir al menos dos contradicciones en la manera en que el tema de las habilidades gerenciales se ha conducido. La primera tiene que ver con una realidad muy

sencilla: no todos los servidores públicos necesitan adquirir “habilidades gerenciales”. Por supuesto, quienes ocupan puestos de alto nivel (que podríamos llamar “gerenciales”), o tienen personal a su cargo, obviamente requieren afinar sus habilidades interpersonales y de gestión para asegurar la buena marcha de sus oficinas. Pero no todos los servidores públicos del SPC ocupan un puesto en nivel gerencial. Por el contrario, la mayoría de ellos ocupan puestos operativos o en la estructura media de las organizaciones, sin tener en muchos casos personal a su cargo.

Pero la contradicción más importante se encuentra, me parece, en situaciones como las siguientes: pensemos, por ejemplo, en una servidora pública que ocupa un puesto de nivel gerencial y que efectivamente requiere desarrollar habilidades de liderazgo para conducir adecuadamente las tareas y el desempeño de su equipo de trabajo. En las condiciones actuales, este servidor público debe recurrir a los cursos de @Campus México, que sólo pueden ofrecerle información teórica sobre liderazgo y algunos “tips” que, sin embargo, no puede poner a prueba en ejercicios prácticos o simulaciones con otros compañeros del curso. O pensemos, también, en un servidor público en un puesto de nivel medio, que debe aprender a trabajar en equipo o necesita desarrollar habilidades de negociación, pero tiene que hacerlo en su oficina, solo, frente a su computadora. Es aquí donde la paradoja se hace más evidente: los funcionarios públicos deben desarrollar sus habilidades interpersonales en un ambiente completamente impersonal.

Quinta paradoja

Una última paradoja que quisiera apuntar es la siguiente: el sexenio anterior ha sido el que históricamente ha impulsado el mayor y más importante número de iniciativas para fortalecer la transparencia, el combate a la corrupción y la rendición de cuentas en el gobierno federal. Sin embargo, tras seis años de reformas, algunas de ellas fundamentales para la vida democrática, resulta difícil saber en términos objetivos si en estas cuestiones hoy estamos mejor que antes, al tiempo que la opinión pública pareciera expresar más bien una impresión en el sentido contrario.

En los primeros días del sexenio anterior, el Presidente Fox creó la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal. Esta Comisión Intersecretarial logró que el combate a la corrupción se convirtiera en un tema permanente en la agenda de prácticamente todas las instituciones federales, y no sólo de una institución contralora como la SFP. Además, por medio de sus acuerdos intersecretariales y sus herramientas operativas, la Comisión desplegó acciones que, como nunca antes, permitieron prevenir y atacar los muy diversos tipos de corrupción que aquejan al gobierno federal.

Los programas de rendición de cuentas, blindaje electoral y contraloría social son otros buenos ejemplos de cómo se buscaron transformar durante este sexenio los patrones administrativos. En lo que respecta al primer caso, sería difícil pensar en otro gobierno que haya mostrado la misma disposición para documentar sus políticas, organizar la información priorita-

ria de sus programas institucionales y preparar la entrega-recepción para el gobierno entrante. En el segundo caso, por primera vez en la historia del país el gobierno federal desarrolló una política integral de protección a los programas sociales y a los recursos públicos federales, para evitar que fueran utilizados con fines electorales. Y en el tercer caso, diversas dependencias federales se acercaron a organizaciones sociales de todo el país para invitarlos a que vigilen el desempeño de las instituciones públicas y las obliguen a rendir cuentas, algo que difícilmente hubiera sucedido en épocas anteriores.

Finalmente está el tema de la transparencia gubernamental. Aunque la Ley Federal de Transparencia fue producto de la colaboración y las negociaciones productivas de diversos actores sociales, políticos y gubernamentales, no se puede negar que el ejecutivo federal fue el principal impulsor de la ley. Debe reconocerse, además, que la gran mayoría de las instituciones federales (incluyendo a las más importantes) han cumplido cabalmente con sus obligaciones de transparencia, tanto en términos de difusión informativa en Internet, como en la respuesta a las solicitudes de acceso a la información. Un dato revelador en este sentido es que sólo cerca del 5% de las respuestas del gobierno han sido presentadas para su revisión al Instituto Federal de Acceso a la Información (institución que, por lo demás, ha realizado un trabajo destacable).

A pesar de todas estas acciones y transformaciones, hoy en día resulta difícil saber si los niveles de corrupción disminuyeron a lo largo del sexenio anterior. En primer lugar, porque medir los niveles de corrupción es, por decir lo menos, complicado y las herramientas que actualmente existen para hacerlo (como apuntaría Javier González) tal vez no sean las más apropiadas. En segundo lugar, y en parte derivado de lo anterior, porque no se han desarrollado aún (en México, pero tampoco en otras partes del mundo) metodologías de evaluación que nos permitan saber con claridad si nuestras políticas anticorrupción son efectivas o no, o en qué medidas y sectores sí lo están siendo. En tercer lugar, porque la información disponible arroja señales encontradas: el Índice de Percepciones sobre Corrupción de Transparencia Internacional ha mantenido a México en niveles similares durante los últimos años; por su parte, la Encuesta de Corrupción y Buen Gobierno de Transparencia Mexicana apuntó que los niveles de corrupción en el país bajaron de 2001 a 2003, pero en 2005 regresaron al nivel de 2001; y la Encuesta de Gobernabilidad y Desarrollo Empresarial (TEC-CEESP) pareciera mostrar que los sobornos pagados por las empresas (para influir en el diseño e implementación de las leyes) disminuyeron 50%, entre 2002 y 2005.

**...no se han desarrollado aún
(en México, pero tampoco en
otras partes del mundo) meto-
dologías de evaluación que
nos permitan saber con clari-
dad si nuestras políticas anti-
corrupción son efectivas o no,
o en qué medidas y sectores sí
lo están siendo.**

Más allá de si los niveles de corrupción han disminuido realmente o no, y de todas las acciones implementadas en los últimos 6 años, lo cierto es que entre los medios de comunicación, algunas organizaciones civiles y la opinión pública en general pareciera que el problema de la opacidad gubernamental y la corrupción están hoy más vivos que nunca, como lo demuestran datos recientes producidos por Miguel Basáñez (en *Enfoque*, suplemento dominical de *Reforma*, 22 de octubre de 2006). Las imágenes y los escándalos de corrupción de algunos (ex)funcionarios estatales (algo que por cierto no es responsabilidad del gobierno federal); los reportajes sobre casos en los que las instituciones federales han clasificado mal o no han entregado información gubernamental solicitada; la ausencia de “peces gordos” tras las rejas; todo ello ha pesado pesa más en el imaginario colectivo, o por lo menos así parece, que todas las políticas de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción implementadas.

Y es que, como diría Ivan Krastev (*Shifting Obsessions*), quizás lo que está pasando en nuestro país no es que hoy tengamos niveles de corrupción más elevados; quizás, simple y sencillamente, las condiciones actuales nos permiten saber más y mejor acerca de los casos de corrupción que existen. Por supuesto, no deja de ser paradójico que lo anterior se deba, al menos en parte, a algunas de las reformas administrativas impulsadas durante los últimos años.

Reflexiones finales

Las páginas anteriores han tratado de resaltar algunas contradicciones (quizás sólo aparentes, quizás solucionables) que surgieron durante la implementación de la agenda de reforma administrativa del sexenio 2000-2006. Aunque la valoración sistemática de éstas y otras cuestiones habrá de hacerse en los próximos meses, me parece que este breve repaso permite obtener algunas conclusiones relevantes sobre los temas y las estrategias que podrían plantearse en el futuro próximo.

El gobierno del Presidente Calderón tendrá frente a sí el reto de diseñar su propia agenda de reforma administrativa. En la valoración que se realice de lo hecho en el sexenio anterior seguramente se decidirá conservar algunos temas (transparencia, combate a la corrupción y profesionalización, por ejemplo), dejar de lado otros, e insertar nuevas propuestas, como pueden ser el diseño de mejores sistemas e instituciones para evaluar las políticas y los programas federales; el establecimiento de más canales intersecretariales de coordinación, que fomenten sinergias interinstitucionales y eleven la coherencia de las decisiones y políticas gubernamentales; y el desarrollo de mecanismos modernos que potencien las ventajas de las asociaciones público-privadas

y las redes de diseño/implementación de políticas que caracterizan a la nueva forma de gobernar en democracia (Luis F. Aguilar, *Gobernanza y Gestión Pública*). En última instancia, lo importante será que se aprenda de las fallas del sexenio anterior, se construya sobre sus avances y se plantee una agenda de reforma que fortalezca las capacidades administrativas, gerenciales y de elaboración de políticas del Estado mexicano.

El gobierno del Presidente

Calderón tendrá frente a sí el reto de diseñar su propia agenda de reforma administrativa

Por otra parte, el reto de pensar las estrategias a seguir en la implementación de la nueva agenda de reforma gubernamental se encuentra también presente. En este sentido, las paradojas aquí apuntadas parecieran arrojar algunas lecciones. La primera quizás sea que la agenda de reforma administrativa del sexenio 2006-2012 probablemente deberá concentrarse en un número limitado de temas. Esto le permitirá aprovechar mejor los escasos recursos existentes y darle un seguimiento más cuidadoso a los cambios propuestos.

En segundo lugar, la nueva agenda deberá ser más estratégica que la anterior en por lo menos cinco sentidos: a) estableciendo desde el principio qué temas son prioritarios; b) proponiendo una secuencia lógica de implementación, para evitar que todos los temas se impulsen al mismo tiempo y compitan entre sí; c) contextualizando más las propuestas de reforma, para que se adecuen mejor a las particularidades de cada una de las diversas instituciones federales; d) utilizando las nuevas tecnologías de la información como herramientas complementarias que puedan apoyar la eficacia y la profesionalización administrativas, y no como soluciones mágicas o sustitutos de otras acciones de reforma; y e) cuidando que las propuestas de reforma no se contrapongan, o haciendo ajustes oportunos cuando así suceda.

En tercer lugar, será indispensable que el equipo que conduzca la nueva reforma administrativa establezca desde el principio una relación mucho más cercana con los actores clave del entorno administrativo, es decir especialistas académicos, líderes de opinión y legisladores. Aunque dialogar con estos actores puede resultar complejo y costoso en términos de tiempo invertido, las opiniones, las recomendaciones e incluso las críticas de los mismos constituirán una fuente indispensable de información para afinar el diseño e implementación de las reformas deseadas. Además, construir espacios de diálogo con estos actores clave puede ser políticamente útil, en la medida en que contar con su apoyo probablemente será necesario en más de una ocasión.

Valga un apunte final. En tiempos en que la reforma del Estado vuelve a ser un tema central de las discusiones nacionales, es necesario subrayar que las reformas administrativas deberán ser un componente fundamental de la misma. Más allá de las elecciones y los procesos políticos, la cordialidad y el espíritu democráticos dependen en buena medida de que las administraciones públicas puedan proveer bienes y servicios públicos de calidad. Dicho de otra manera, para que nuestra democracia funcione será necesario pensar no sólo en reglas e instituciones electorales, sino también en administraciones públicas eficaces, honestas, profesionales, que sean capaces de transformarse, de aprender de sus errores y de responder a las necesidades cambiantes de la moderna sociedad mexicana. Por más compleja y paradójica que la tarea pueda resultar.

Mauricio I. Dussauge Laguna

Maestro en Administración Pública por la Universidad de Syracuse, Director Ejecutivo de la Revista Servicio Profesional de Carrera, Director General Adjunto de Planeación y Desarrollo Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción en la Administración Pública Federal de la Secretaría de la Función Pública.

REFERENCIAS

- ¹ Para esta sección se retoman los análisis de Theo Toonen, "Administrative Reform. Introduction" y "Administrative Reform: Analytics", en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, London: Sage, 2003, pp. 465-466 y 467-477.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006) *Gobernanza y Gestión Pública*, Ed. Fondo de Cultura Económica. México.
- Boyne, George A., Catherine Farrell, Jennifer Law, Martin Powell and Richard Walker (2003) *Evaluating Public Management Reforms*, Open University Press. Buckingham.
- Cassese, Sabino (2003) "The Age of Administrative Reforms", en Jack Hayward y Anand Menon (eds), *Governing Europe*, Oxford University Press. Oxford.
- Hesse, Joachim Jens, Christopher Hood y B. Guy Peters (eds.) (2003), *Paradoxes in Public Sector Reform*, Duncker & Humblot, Berlin.
- Kettl, Donald F. (2005) *The Global Public Management Revolution*, The Brookings Institution, 2a ed. Washington, DC.
- OECD (2005) *Modernising Government. The Way Forward*, Ed. OECD, Paris.
- Page, Edward C. (2003) "Europeanization and the Persistence of National Systems", en Jack Hayward y Anand Menon (eds), *Governing Europe*, Oxford University Press.
- Pierre, Jon y Guy Peters (2000) *Governance, Politics and the State*, New York: St. Martin's Press, Oxford.
- Pollitt, Christopher (2003) *The Essential Public Manager*, Open University Press, London.
- Pollitt, Christopher y Geert Bouckaert (2000), *Public Management Reform*, Oxford University Press, Oxford.
- Roberts, Alasdair (2006) *Blacked Out. Government Secrecy in the Information Age*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Simon, Herbert (1997) *Administrative Behavior*, Free Press, 4a ed. USA.
- Suleiman, Ezra (2003) *Dismantling Democratic States*, Princeton University Press, Princeton.
- Toonen, Theo A.J. (2003) "Administrative Reform. Introduction" en B. Guy Peters and Jon Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Sage, London.
- Toonen, Theo A.J (2003b) "Administrative Reform: Analytics", en B. Guy Peters y Jon Pierre (eds.) *Handbook of Public Administration*, Sage, London.
- Wollman, Hellmut (ed.) (2003) *Evaluation in Public Sector Reform*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Wright, Vincent (1998) "Paradojas de la reforma administrativa en Europa Occidental", *Foro Internacional*, vol. XXXVIII, no. 152-153, México.