



Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Fócil Ortega, Mario Alberto

Ética, Rendición de Cuentas y Evaluación del Desempeño para Dignificar el Servicio
Público

Buen Gobierno, núm. 5, julio-diciembre, 2008, pp. 152-168

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.

Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660527004>

- 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



Ética, Rendición de Cuentas y Evaluación del Desempeño para Dignificar el Servicio Público

Por Mario Alberto Fócil Ortega

RESUMEN

El ensayo plantea la necesidad de establecer nuevos referentes éticos para los servidores públicos que les permitan recuperar la confianza de la sociedad y restablecer una nueva relación entre ambos, a partir de la rendición de cuentas como un elemento de responsabilidad y de la evaluación del desempeño gubernamental. Para ello, hace un breve análisis de tres elementos centrales para recuperar la confianza del ciudadano: el servicio profesional de carrera, el código de conducta y el sistema de evaluación del desempeño. Los tres elementos se adoptaron de manera tardía en la administración pública federal y aún no logran consolidarse como factores de cambio hacia una gestión moderna orientada al ciudadano y a la obtención de resultados. Al respecto se propone un mecanismo novedoso que sin hacer a un lado los avances logrados permita vincularlos con un ejercicio de participación ciudadana. Se trata del Consejo Ciudadano para la Calificación del Desempeño Gubernamental.

*“La ética es el arte de elegir
lo que más nos conviene
y vivir lo mejor posible;
el objetivo de la política
es el de organizar
lo mejor posible
la convivencia social,
de modo que cada
cual pueda elegir”*

Fernando Savater

INTRODUCCIÓN

Por su naturaleza casi indisoluble de la política, de acuerdo con el epígrafe, podríamos hacer la misma afirmación con la gestión pública, desde la perspectiva de la formulación y ejecución de las políticas públicas y los programas gubernamentales. La Administración Pública Federal (ámbito gubernamental al que haremos referencia en este ensayo) tiene entre sus muchos retos uno de fundamental importancia: dignificar el servicio público, mediante la construcción de una nueva axiología que además de la vocación de servicio, propicie el surgimiento de una nueva cultura ética que rescate la relación gobierno—ciudadano y le devuelva a éste último la confianza perdida.

No hablamos aquí de un tema menor, precisamente porque el déficit de confianza de los ciudadanos en su gobierno se percibe cada vez mayor, por lo que es urgente y prioritario provocar un amplio debate sobre el tema, tomando como punto de partida dos aspectos centrales: la rendición de cuentas para ejercer el control ciudadano sobre el quehacer gubernamental y la dignificación del servicio público para reconstruir el fragmentado tejido social que involucra la relación cotidiana entre los ciudadanos y los servidores públicos.

Estos dos ejes que si bien atienden a temas distintos, se considera que son necesariamente complementarios y transversales pues atraviesan a toda la función pública y deben ser tomados en cuenta en todo momento a la hora de diseñar los programas gubernamentales y sus mecanismos de implementación y evaluación.

La idea de este breve ensayo es, además de visualizar ambos ejes como factores de cambio de la realidad administrativa en el sector público, propiciar una nueva concepción del servicio público en México mediante la cual se coloque en el centro mismo la gestión a las personas: como ciudadanos y como servidores públicos (y en el caso de estos últimos el papel que juegan es doble, pues su carácter de servidores públicos no elimina su ciudadanía).

Es decir, lo que intentaremos hacer a lo largo de estas páginas es reflexionar sobre la importancia de diseñar y difundir entre los servidores públicos una escala axiológica que sirva de referente para su actuación diaria, para lo cual deberán si se nos permite la palabra "interiorizar" dicha escala axiológica y hacerla parte de su comportamiento cotidiano, reto que no es sencillo de superar, para que mediante esta nueva forma de actuación, paulatinamente vayamos reconstruyendo la relación con la ciudadanía.

La idea también es no quedarnos en la simple reflexión, sino además, proponer un mecanismo de rendición de cuentas que contribuya al surgimiento de un círculo virtuoso que se esquematizaría de la siguiente manera:



La rendición de cuentas que se propone, es un mecanismo ciudadano que se encargaría de dar seguimiento puntual a los principales indicadores de gestión de los programas gubernamentales a fin de generar una cultura de evaluación, que contribuya a elevar la calidad del trabajo de los servidores públicos y a orientar a la Administración Pública Federal (APF) en su conjunto hacia una gestión por resultados. Cabe hacer mención que eventualmente este mecanismo puede trasladarse a los otros Poderes de la Unión, a las entidades federativas, municipios y a los entes autónomos.

1. LA CONFIANZA CIUDADANA EN DÉFICIT ¿Y LOS RESULTADOS?

Desde 2004 la empresa especializada en encuestas Consulta Mitofsky mide la confianza de los mexicanos en sus instituciones. Uno de los ejercicios de medición, lo publicó en marzo de 2008 (Consulta Mitofsky, 2008). Entre las instituciones que se analizan están las siguientes: universidades, iglesia, ejército, medios de comunicación, que se ubican en la categoría de *confianza alta*. Se incluye también a: bancos, Instituto Federal Electoral, empresarios, Presidente de la República, Suprema Corte de Justicia de la Nación, que forman parte de la categoría de *confianza media*. Finalmente, revisa la confianza en: diputados, senadores, sindicatos, policías y partidos políticos, los cuales quedan comprendidos en el grupo de instituciones de *confianza baja*.

Para efectos de éste análisis nos centraremos únicamente en la institución del Presidente de la República, pues además de ser Jefe de Estado funge también como la cabeza del gobierno y de él depende la APF. Es interesante destacar que según la encuesta, en una escala del 1 al 10 la institución presidencial, recibe una calificación de 6.8 entre los ciudadanos participantes, lo que la ubica como ya señalamos, en el grupo de instituciones que despiertan una confianza media entre la población.

Ello es importante en razón de que el Presidente de la República es, como ya mencionamos, la cabeza del Gobierno y responsable de la ejecución de las políticas públicas y los programas gubernamentales, lo que podría eventualmente traducirse como una falta de confianza el desempeño gubernamental, por supuesto, esta primera aproximación puede ser aventurada e incluso riesgosa, por ello es necesario vincular los resultados de esta encuesta con los que publica la misma empresa respecto de la Evaluación del Gobierno.

La encuesta que en este aspecto levanta Consulta Mitofsky se refiere a la percepción de la ciudadanía respecto del trabajo. En su encuesta del mismo 31 de marzo del año 2008, Mitofsky en la evaluación por áreas de trabajo señala, paradójicamente a la calificación otorgada al presidente, una disminución en la calificación que otorga la ciudadanía al desempeño del gobierno federal:

“La salud, el combate a la delincuencia y la educación siguen siendo los aspectos donde más se le reconoce haber trabajado, en cambio el combate a la inflación y la pobreza no logran posicionarse como áreas de fuerte trabajo. En general se observa una baja en prácticamente

todos los rubros (excepto la atención a la salud) destacando la disminución en las respuestas para combate a la inflación, respeto a la ley y fortalecer la democracia¹ ”.

PERCEPCIÓN DEL TRABAJO POR ÁREA DE GOBIERNO

PORCENTAJE DE MUCHO TRABAJO

ÁREA DE GOBIERNO	FEBRERO 08	MAYO 08	VARIACIÓN
Mejorar la atención a la salud	41.4	41.7	0.3
Combatir la delincuencia	41.1	38.9	-2.2
Mejorar la educación pública	39.7	36.1	-3.6
Proteger los derechos de todos los ciudadanos	31.6	28.8	-2.8
Mantener al país en paz	31.6	28.2	-3.4
Aumentar el prestigio internacional de México	29.7	26.0	-3.7
Mejorar la situación de la gente en el campo	28.2	24.5	-3.7
Aumentar las inversiones extranjeras en México	30.4	24.1	-6.3
Fortalecer la democracia	30.2	22.1	-8.1
Hacer que los demás respeten la ley	29.8	21.3	-8.5
Disminuir la corrupción	27.3	20.8	-6.5
Crear empleos	24.0	19.7	-4.3
Proteger a los migrantes mexicanos en EUA	25.0	18.3	-6.7
Disminuir la pobreza	20.9	17.1	-3.8
Disminuir la inflación (alza de precios)	20.6	12.1	-8.5

Destaca el análisis que hace la encuestadora cuando señala que “en general se observa una baja en prácticamente todos los rubros (excepto la atención a la salud)” pues ello nos habla que de un total de quince aspectos o temáticas del quehacer gubernamental y que son relevantes para la sociedad, ésta percibe un pobre desempeño en catorce de ellos, es decir, prácticamente en todos los temas.

¿Se relaciona entonces la poca confianza de la sociedad en su gobierno federal con la percepción que tiene la primera sobre el mal desempeño del segundo?

Si hacemos caso de lo que plantea Rensis Likert citado por Luc Brunet (2002), en su análisis sobre comportamiento de los individuos en la organización (y la sociedad en su conjunto es una enorme organización por lo que nos tomamos la libertad de hacer la extrapolación correspondiente) señala que las reacciones de los primeros ante cualquier situación, suceden en función de sus percepciones sobre dicha situación, es decir, lo que cuenta es la forma como ve las cosas el individuo y no la realidad objetiva en sí misma por lo que la percepción determina el comportamiento².

Esta teoría del comportamiento, con base en las percepciones, viene a jugar un papel relevante en nuestro intento por vincular un nivel de confianza medio en el Presidente de la República, con la percepción negativa que tiene la ciudadanía sobre el desempeño gubernamental.

mental en áreas que revisten una gran importancia en su vida cotidiana. Lo que tenemos aquí entonces es que sí podríamos correlacionar ambos factores para determinar que la confianza ciudadana se relaciona con los resultados obtenidos por la administración pública.

2. LA RENDICIÓN DE CUENTAS: DERECHO CIUDADANO y HERRAMIENTA DE EVALUACIÓN

Para que la ciudadanía conozca los resultados reales de la operación gubernamental y en función de ello, su percepción pueda modificarse, se requiere que el gobierno en sus diferentes áreas profundice los esfuerzos de rendición de cuentas e informe a la comunidad con mayor detalle sobre los avances, cumplimiento de metas e indicadores de sus múltiples programas.

Cabe hacer énfasis en un punto que es particularmente importante, cuando hablamos de informar a la comunidad hicimos una clara liga de ese tema con el de rendición de cuentas, es decir, no nos queremos referir con informar, al establecimiento de estrategias de difusión, publicidad, comunicación social o propaganda; el asunto es de fondo, se trata de hacer válido el derecho que tienen los ciudadanos a una efectiva rendición de cuentas.

Coincidimos con Andreas Schelder, quien señala que la rendición de cuentas no es un derecho de petición. Es un derecho a la crítica y al dialogo,, y continuando con Schelder, el derecho de unos (los ciudadanos) es la obligación de otros (el gobierno). La rendición de cuentas implica por lo tanto un ejercicio de evaluación y de aceptación de responsabilidades por parte del que rinde cuentas, conlleva entonces, la posibilidad de reconocimientos y sanciones. Insistimos, rendir cuentas no es simplemente informar o difundir, pues contiene un elemento que es inherente al proceso administrativo público: la evaluación de las acciones, la explicación clara y concisa de *los porqué, los cómo, los cuánto y los para qué*.

Evaluar es calificar, la evaluación es una herramienta imprescindible de la modernización y no debe ser estimada como un ejercicio de autocomplacencia sino como un método riguroso que trasciende al diagnóstico porque se propone asociar un juicio de valor. Por tal motivo, la evaluación de la gestión pública la deben realizar los ciudadanos.

Asociada a la rendición de cuentas, que es en sí misma exigencia y condición *sine qua non* de los regímenes democráticos, la evaluación viene a convertirse en un elemento de supervisión y control del ejercicio del poder. No podemos ni debemos desvincular una de otra, pues no son una graciosa concesión del poder hacia la sociedad sino un derecho de ésta, que tiene su soporte en la capacidad de los ciudadanos y sus organizaciones para vigilar y en su caso, sancionar a los funcionarios.

Rendición de cuentas y evaluación del desempeño gubernamental conllevan un ejercicio de construcción de ciudadanía, parafraseando a Reyes Heróles, podríamos decir que "en México, al igual que en otras naciones de nuestro continente, la emergencia de la ciudadanía fue muy

tardía. Tuvimos Estado antes que ciudadanos”⁴; dada ésta situación, es urgente avanzar en la formación de una masa crítica de ciudadanos que mediante la observación y análisis en forma periódica de los resultados obtenidos, en este caso por la administración federal, coadyuven a elevar la eficacia y eficiencia en la aplicación y uso de los recursos públicos, pero no sólo eso que de suyo ya es muy importante sino también a la efectividad de los programas y políticas gubernamentales. La transparencia y la rendición de cuentas, asociadas como ya lo hemos señalado, a una evaluación y a la aceptación de responsabilidades por parte del evaluado, es condición necesaria para el desarrollo económico, político y social de México.

Estos tres elementos constituyen lo que de ahora en adelante llamaremos “*calificación ciudadana*”, entendida ésta como un ejercicio de seguimiento puntual, sistemático y con método de la gestión pública por parte de los principales interesados: los ciudadanos, a fin de recomponer la relación entre el gobernante o político, el servidor público (a quien ya no deseamos llamar burócrata dada la connotación negativa del término) y los propios ciudadanos.

3. CIUDADANOS Y SERVIDORES PÚBLICOS: UNA NUEVA RELACIÓN BASADA EN ÉTICA DEL SERVICIO PÚBLICO

El déficit de confianza de la ciudadanía en sus instituciones gubernamentales al que ya hemos hecho referencia en el primer apartado, repercute negativamente en la legitimidad del gobierno y un gobierno sin legitimidad se aleja de la sociedad a la que está llamado a servir.

La ética es importante para generar confianza en la ciudadanía pues los funcionarios en sus respectivos ámbitos de competencia tienen siempre la posibilidad de ejercer diversas formas de poder de manera discrecional en su trabajo diario.

La ética es importante para generar confianza en la ciudadanía pues los funcionarios en sus respectivos ámbitos de competencia tienen siempre la posibilidad de ejercer diversas formas de poder de manera discrecional en su trabajo diario. En ese sentido, entendemos a la ética como un contrapeso del poder público que favorece una relación óptima entre gobernante y gobernado, pues las conductas de los servidores públicos apegadas a valores como la legalidad, la transparencia, honestidad, etc. contribuyen a la calidad y a la efectividad de la función pública.

Pero la ética en la función pública no es una mera abstracción, sino el resultado de un trabajo cotidiano, permanente de gestión entre los servidores públicos y la misma ciudadanía. El servicio público, en México, como en cualquier otro país, es a final de cuentas, el reflejo de la sociedad a la que sirve. Por eso, tratándose de la construcción de referentes éticos para el desempeño de los funcionarios, para el caso mexicano, no debemos perder de vista que al mismo tiempo que se diseñan códigos de conducta y escalas de valores que guíen la conducta de los prime-

ros, debemos también impulsar la reconstrucción del tejido social desde la ética, pues la corrupción y sus nefastas consecuencias no son privativas únicamente del ámbito gubernamental, sino que muchas veces forman parte de la relación diaria, cotidiana de los ciudadanos.

El respeto interciudadano (Reyes Heróles, 1999) es condición indispensable para el desarrollo de una cultura de la legalidad en donde todos los mexicanos nos veamos unos a otros como iguales, como ciudadanos sujetos de derechos y obligaciones, sin aspirar a privilegios o tratos preferentes. A eso nos referimos cuando hablamos de reconstruir el tejido social desde la ética, no sólo la del servicio público sino la de la sociedad en su conjunto.

“Ponerse en el lugar de otro es algo más que el comienzo de toda comunicación simbólica con él: se trata de tomar en cuenta sus derechos”⁶; ésta es la premisa básica a partir de la cual sería posible intentar reconciliar, desde la ética y la rendición de cuentas, a los servidores públicos con la ciudadanía, generar la conciencia en ambos grupos de que la existencia “del otro”; para que los primeros retomen su vocación de servicio, asuman plena conciencia de sus deberes para con la población a la que les toca atender y se sientan dignos de su quehacer y por su parte para que los segundos recuperen la confianza, revaloren el trabajo público y otorguen también su respeto a los funcionarios. No es un propósito menor el que nos hemos fijado, pues habla de recomponer una relación que durante muchos años ha estado abandonada, que carece de cimientos sólidos: la confianza, el respeto y el reconocimiento del otro como ya lo mencionamos.

La sociedad civilizada, como plantean algunos, no puede funcionar eficazmente sin un gobierno eficaz (Osborne y Gaebler, 1997), para hacerlo eficaz tenemos que evaluarlo y para evaluar al gobierno mexicano, tenemos que buscar nuevas formas que estimulen la participación ciudadana y promuevan un gran movimiento social hacia una nueva ética pública.

Es urgente recomponer o si es necesario reinventar la escala de valores sociales que favorecen la convivencia social, nos queda claro que son muchos los frentes por los que esta recomposición debe avanzar, el que planteamos en este ensayo es uno de ellos, muy importante, a nuestro parecer, pues atraviesa varios temas:

- La eficiencia y eficacia del quehacer gubernamental en beneficio de la sociedad.
- La definición de valores constitutivos de una ética del servicio público a la altura del México moderno.
- La definición de la agenda para el fortalecimiento ético de la sociedad y sus instituciones gubernamentales.
- La participación ciudadana a través de la calificación y la evaluación del desempeño gubernamental.
- El diseño y aceptación de una metodología de evaluación del desempeño gubernamental.

Podríamos intentar concluir este breve apartado señalando que lo que esta en el centro de nuestras reflexiones es el individuo, visto desde dos roles distintos pero no excluyentes entre sí, por el contrario, necesariamente complementarios: el individuo en el rol de ciudadano que demanda de su gobierno servicios de calidad y eficiencia y el individuo en el rol de servidor público que demanda respeto, confianza y un trato digno de parte de los ciudadanos.

4. VALORES, PROFESIONALIZACIÓN Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO EN EL GOBIERNO FEDERAL

El caso del gobierno federal mexicano requiere una revisión cuidadosa, respecto de lo que hemos y no hemos hecho en los temas que comprende este apartado: la definición de valores para el servicio público, la profesionalización y el servicio civil para los funcionarios y la evaluación del desempeño gubernamental. Revisemos rápidamente los temas, pues la idea no es hacer un diagnostico exhaustivo de cada uno de ellos.

Desde el ámbito de la administración pública, hemos dado algunos pasos, sin embargo, es muy poco el camino recorrido, aunque contamos ya con un servicio profesional de carrera y la profesionalización es considerada como una fuerza central en el combate contra la corrupción (Longo: 2004) y sienta las bases para una rendición de cuentas, aún hay un enorme trecho que cubrir, pues los esfuerzos aunque importantes, han resultado insuficientes por varias razones, enumeremos algunas de ellas:

- El servicio profesional que construimos tardíamente a partir de 2004, adolece de varios errores de concepción y de implementación, aunque su marco jurídico ya tuvo una primera reforma, debemos entrar a una revisión de fondo respecto del modelo de servicio profesional que queremos construir y subsanar las actuales deficiencias (por mencionar sólo una a manera de ejemplo: la inexistencia de un subsistema de remuneraciones que se vincule al desarrollo del personal).
- El servicio profesional no ha logrado consolidarse como un factor de cambio en el ejercicio de la función pública, el modelo no es general y sólo abarca a los niveles de mando (38,036 plazas) dejando fuera a un gran universo de servidores públicos que requieren ser profesionalizados y necesitan contar con un sistema de mérito que estimule un mejor desempeño.
- Prueba de ésta falta de consolidación del servicio profesional, lo constituye la información contenida en el Segundo Informe de Gobierno y que es por demás reveladora pues del total de plazas que integran el servicio (38,036 plazas), al 26 de junio de 2008 se ocuparon mediante nombramientos directos al amparo del artículo 34 la Ley del Servicio Profesional de Carrera 3,852, plazas, es decir, el 10 por ciento del total de plazas.
- En ese mismo orden de ideas, de un total de 12,372 concursos públicos se declararon desiertos 5,318, lo que representa un altísimo porcentaje de aproximadamente el 43 por

ciento, lo que refleja que algo no está funcionando bien en el sistema, además de que 308 concursos fueron cancelados, lo que eleva el porcentaje a un 45 por ciento. El costo de esta baja productividad del sistema es muy alto, no sólo en términos económicos, sino de la afectación a la operación de las instituciones y más grave aún en la confianza (que como ya lo comentamos es en sí misma una de las asignaturas urgentes a resolver) de los participantes en los concursos, que son ciudadanos y servidores públicos.

- En cuanto a los valores y a la actuación ética de los funcionarios, existe un Código de Ética de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal vigente desde 2002 y de él se desprenden Códigos de Conducta para las diversas instituciones federales, sin embargo, éstos documentos no se han “interiorizado” por parte de los funcionarios, ni han sido difundidos entre la ciudadanía, lo que hace difícil para ellos el poder contrastar las prácticas y costumbres de los funcionarios contra los valores establecidos. Hay ejercicios aislados de capacitación sobre los códigos pero no se evalúa su impacto, ni se revisa su práctica cotidiana.
- Por otra parte, el Código de Ética y los Códigos de Conducta que diseñamos se inscriben en la tipología de infraestructura ética, elaborada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico en 1997, como un sistema basado en el cumplimiento de reglas, cuyo enfoque es la disciplina, el carácter imperativo y restrictivo (reglas, procedimientos, sistemas jerárquicos); mientras que otros países de mayor desarrollo, han avanzado ya desde la fecha del estudio a sistemas éticos basados en la integridad, es decir, de carácter no imperativo (objetivos, resultados, responsabilidad, autonomía), lo que hace necesaria su revisión.
- No contamos con un modelo de calificación ciudadana, que fomente la participación social en la evaluación del desempeño gubernamental, salvo en el área de política social, y en algunos casos aislados, no existe un organismo ciudadano que con base en una metodología que sea pública y aceptada por el gobierno y la ciudadanía, revise periódicamente, con base en indicadores de desempeño, cobertura y uso eficiente de los recursos, el cumplimiento de las metas y objetivos contenidos en la amplia gama de planes gubernamentales a los que se destinan grandes cantidades de recursos fiscales.
- En materia de evaluación del desempeño, fue apenas hasta el 31 de marzo de 2008 que mediante un acuerdo de los Secretarios de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, se establecieron las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), otro esfuerzo importante pero al igual que el servicio profesional, tardó lo que implica que tendrán que pasar algunos años para su consolidación.
- El SED está planteado como un nuevo ejercicio en el que se pretende incorporar no sólo al Gobierno Federal, sino a los Poderes Legislativo y Judicial, así como a los entes autónomos y a las entidades federativas y municipios que manejen recursos federales, lo cual es bastante loable. Sin embargo consideramos que adolece de dos elementos centrales: la participación ciudadana y la rendición de cuentas entendida como aceptación de responsabilidades.

- El SED viene a ser entonces un ejercicio interno del poder para el poder, a lo mejor contribuye al equilibrio entre Legislativo y Ejecutivo, pero no abona en la construcción de ciudadanos participativos y vigilantes de sus gobiernos; no estimula el desempeño eficiente, tiene una visión meramente presupuestaria a través indicadores de desempeño y de resultados que ya se han planteado anteriormente, como cuando se echó a andar la Nueva Estructura Programática, durante la administración de Ernesto Zedillo y que posteriormente se convirtió en un mero ejercicio burocrático. Cabe hacer mención que contar con indicadores no es malo, por el contrario, creemos que son una herramienta importante para evaluar el desempeño, con lo que no coincidimos es con que estos indicadores y su evaluación sean para consumo interno del Poder Ejecutivo y cuando mucho del Legislativo. Llegó el momento de socializar la evaluación del desempeño y de mirar hacia los ciudadanos para que sean ellos quienes la lleven a cabo y eliminar con ello el riesgo de caer en modelos burocratizados, a partir de los cuales simplemente se llenan formatos que a la ciudadanía no le dicen mucho y por los cuales el gobierno cae muchas veces en la autocomplacencia.
- El SED dota de mayores facultades a las ya de por sí excedidas y burocráticas Secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Función Pública (SFP), genera mayor burocracia y costos pues se habla de financiar un programa anual de evaluación.
- En resumen, en materia de evaluación del desempeño, no hay nada nuevo bajo el sol, seguiremos haciendo lo mismo y por lo tanto, como lo dijo Stephen Covey, seguiremos obteniendo los mismos resultados.

5. EL CONSEJO CIUDADANO PARA LA CALIFICACIÓN DEL DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL: UNA PROPUESTA PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS, LA EFECTIVIDAD GUBERNAMENTAL Y LA DIGNIFICACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

La propuesta consiste en la conformación de un consejo ciudadano que evalúe la gestión de las instituciones de la administración pública federal, participando activamente, de manera inteligente, informada, relevante y oportuna en la rendición de cuentas, el combate a la corrupción y el mejoramiento de la gestión pública, a fin de construir una nueva relación entre la ciudadanía y su gobierno. Como ya lo mencionamos, ésta propuesta abarca inicialmente al Gobierno federal pero eventualmente puede ampliar su alcance a otros órdenes de gobierno, otros poderes y entes autónomos.

Los ejes rectores de la propuesta son los siguientes:

- Participación ciudadana como mecanismo de control social
- Evaluación de la Gestión Pública
- Transparencia y Rendición de Cuentas

- Combate a la Corrupción
- Una Nueva Ética Pública

El Consejo Ciudadano para la Calificación del Desempeño Gubernamental es una instancia conformada por representantes de diversas organizaciones y la sociedad civil que por su característica ciudadana no estará integrada por servidores públicos, estará alejada de la política partidaria, gozará de plena autonomía y será un mecanismo de control social a favor de la transparencia, la efectividad, la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. Su principal atributo será la calidad y el prestigio social de sus integrantes.

Para darle el adecuado sustento legal a la existencia y operación del Consejo Ciudadano, se expediría por parte de la Cámara de Diputados la Ley de Calificación Ciudadana del Desempeño Gubernamental.

5.1 OBJETIVOS

Los objetivos del Consejo serían los siguientes:

- Evaluar el desempeño de las dependencias y entidades de la administración pública federal, tomando como base el Sistema de Evaluación del Desempeño.
- Emitir una “*calificación ciudadana*” al desempeño de los organismos y programas gubernamentales que tome en cuenta los siguientes factores: la efectividad de los programas gubernamentales, la pertinencia de su continuidad, los costos, los beneficios en términos de oportunidad y sobretodo del valor agregado que aportan a la competitividad del país.
- Promover entre la sociedad una conducta diferente basada en valores como la honestidad, la solidaridad, el respeto, entre otros.
- Diseñar y promover un esquema de estímulos y sanciones para los organismos públicos así como mecanismos de “reconocimiento ciudadano” al desempeño sobresaliente de los servidores públicos.

5.2 INTEGRACIÓN DEL CONSEJO

El Consejo se integraría por un total de nueve miembros:

- Cuatro representantes propuestos por organizaciones no gubernamentales.
- Dos académicos de prestigio reconocido en el campo de la administración pública, propuestos por la Asociación de Universidades e Instituciones de Educación Superior.

- Dos representantes propuestos por las Cámaras de empresarios constituidas conforme a la legislación vigente.
- Un representante propuesto por las Cámaras, asociaciones, o gremios que representen a los medios de comunicación impresos y/o electrónicos.
- Los integrantes del Consejo Ciudadano no serán considerados servidores públicos y no recibirán una remuneración por su encargo. Sus remuneraciones, estarán a cargo de los organismos proponentes a fin de garantizar su independencia y objetividad.

5.3 EL COMITÉ DE APOYO TÉCNICO

El Consejo estará apoyado por un Comité Técnico, integrado por: los Secretarios de Hacienda y Crédito Público; la Función Pública; Desarrollo Social; el Presidente de la Junta de Gobierno del Instituto Nacional de Estadística y Geografía; el Comisionado Presidente del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública y el Auditor Superior de la Federación.

Las funciones de dicho Comité serán: preparar toda la información necesaria para las sesiones del Consejo y de requerirse, elaborar estudios, análisis, estadísticas o cualquier otro documento que solicite el Consejo y en los plazos que éste determine, a fin de que cuente con la mayor cantidad posible de elementos técnicos para emitir su "calificación ciudadana" con imparcialidad y objetividad.

5.4 INSTALACIÓN Y OPERACIÓN DEL CONSEJO CIUDADANO

- El Consejo se instalará por primera vez a convocatoria del Presidente de la República sesionando de manera ordinaria por lo menos cuatro veces al año y de manera extraordinaria las veces que sea necesario hacerlo.
- La presidencia será rotatoria por periodos de seis meses.
- Los Consejeros Ciudadanos permanecerán en su cargo dos años sin percibir ninguna remuneración por su participación en el mismo.
- Los miembros del Comité Técnico solo tendrán derecho a voz.
- Las decisiones del Consejo se tomarán por mayoría simple, en caso de empate, el Presidente emitirá su voto de Calidad.

Para la primera integración del Consejo Ciudadano se propone que tres de sus miembros (dirigentes de una organización no gubernamental) permanezcan en su cargo cuatro años y sean los encargados de promover la primera renovación del Consejo, el resto de los integrantes estará en su cargo dos años.

5.5 LA CALIFICACIÓN DEL DESEMPEÑO GUBERNAMENTAL

EL Consejo acordará la propuesta de la metodología de evaluación del desempeño de las Instituciones Gubernamentales, la cual deberá ser congruente con la Ley de Planeación, el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como los indicadores y resultados contenidos en el SED.

La SHCP impulsará los trabajos de implantación del Presupuesto Basado en Resultados iniciado durante el presente año, así como la definición de los indicadores de desempeño y resultados. La SFP por su parte, diseñará y difundirá entre las dependencias una metodología sencilla para la elaboración de las "cartas compromiso con el ciudadano". Estas cartas deberán contener toda la información sobre los recursos de que disponen, personal, metas, objetivos, planes, programas e indicadores y deberán publicarse en medios impresos y electrónicos.

La propuesta consiste en establecer la aplicación obligatoria de las "cartas compromiso con el ciudadano" en las dependencias y entidades de la APF, ya que serían uno de los ejes alrededor de los cuales se emitirá la calificación ciudadana. Por medio de estas cartas y con la evaluación del cumplimiento de los indicadores de resultados y desempeño de cada Institución (aquellos que contribuyan a una medición del impacto de las políticas gubernamentales), el Consejo Ciudadano se encontraría en posibilidades de calificar a las dependencias y entidades del Gobierno Federal.

Así mismo, el Consejo podría apoyarse del Instituto Nacional de Estadística y Geografía para la elaboración y el levantamiento de encuestas con el fin de conocer el impacto de las acciones gubernamentales y con base en la información que reciba, emitirá cada cuatro meses una calificación al desempeño de las instituciones de la administración pública federal. Este esquema debería reforzarse por la SHCP y la SFP mediante la elaboración de convenios de desempeño que brinden mayor flexibilidad a las dependencias y entidades en su operación y en consecuencia logra una gestión más eficiente de sus recursos.

5.6 LAS SANCIONES Y LAS RECOMPENSAS

El Consejo Ciudadano al emitir su calificación estaría en condiciones también de hacer *recomendaciones de mejora* cuando se determinen desviaciones en los indicadores propuestos e incluso de emitir *extrañamientos* por incumplimiento de metas, objetivos e indicadores, con la finalidad de que el Titular del poder Ejecutivo y los Titulares de las Dependencias y entidades apliquen las acciones de mejora correspondientes o en su caso, incluso las sanciones que sean procedentes.

De la misma manera el Consejo Ciudadano estaría facultado para emitir *reconocimientos ciudadanos al desempeño sobresaliente* para aquellos organismos gubernamentales, sus Titulares e incluso servidores públicos cuyo desempeño destacado así lo amerite.

5.7 LOS VALORES Y LA ÉTICA PÚBLICA

El fomento de la ética en el servicio público es una responsabilidad, en primera instancia del Gobierno, sin embargo éste contaría con el apoyo del Consejo Ciudadano para fortalecer los programas de capacitación y difusión en ética y valores. Por otra parte el Consejo Ciudadano, apoyado en los medios de comunicación, llevaría a cabo campañas de promoción de valores que generen una nueva dinámica social, con el objetivo central de dignificar el servicio público y acercar a los ciudadanos con los servidores públicos.

Dentro de las tareas del Consejo Ciudadano se encontraría también la de difundir ampliamente las calificaciones gubernamentales y haciendo énfasis cuando así lo estime conveniente en aquellas instancias gubernamentales que hayan obtenido calificaciones positivas por su buen desempeño a fin de reestablecer la confianza ciudadana.

CONCLUSIONES

Llegó el momento de construir ciudadanía desde la ética pública y de recomponer las gastadas relaciones de la sociedad con su gobierno, mediante la dignificación del servicio público. Estas relaciones sólo podrán recomponerse cuando los ciudadanos vuelvan a confiar en el gobierno y para ello es indispensable rendir cuentas, entendiendo la rendición de cuentas no como un mero ejercicio informativo o de difusión sino de asunción de responsabilidades e incluso de sanciones.

El servicio público y los servidores públicos únicamente se dignificarán a través de los resultados de su trabajo y sólo de esa manera volverán a ser interlocutores válidos frente a la comunidad a la que están llamados a servir, su trabajo será respetado en función del valor agregado que genere para la sociedad y de su contribución al desarrollo económico del país.

Para lograr lo anterior y dado que en varios aspectos clave para una gestión pública moderna (profesionalización y carrera en el servicio público, códigos de ética y evaluación del desempeño gubernamental) llegamos tarde y con herramientas inacabadas e insuficientes, es necesario proponer mecanismos novedosos que sin desechar los esfuerzos y avances logrados a la fecha, contribuyan a una efectiva rendición de cuentas, a una mayor transparencia, combatan la corrupción y sobretodo activen y fomenten la participación ciudadana en la evaluación de la gestión pública.

El buen desempeño del gobierno es un derecho y una responsabilidad de todos los ciudadanos y el mecanismo que se propone en el presente ensayo, mediante la formación del Consejo Ciudadano para la Evaluación del Desempeño Gubernamental puede contribuir a formar una masa crítica de ciudadanos participativos y vigilantes del quehacer público.

Al mismo tiempo, se estima que dicho mecanismo coadyuvará de manera importante en elevar, mediante el reconocimiento justo al mérito y al desempeño destacado, la ética de los servidores públicos y por ende su productividad y calidad en el trabajo.

Mario Alberto Fócil Ortega

Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Iberoamericana; así mismo cursó la Maestría en Economía y Gobierno en la Universidad Anáhuac. Es catedrático por oposición en el Instituto Politécnico Nacional y en la Universidad Iberoamericana en donde ha impartido las asignaturas de administración pública, sociología y administración de personal en el sector público. Es miembro del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en donde también ha sido profesor titular. Actualmente se desempeña como Secretario Adjunto de Administración, Presupuesto y Sistemas en el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB).

REFERENCIAS

- ¹ "Evaluación de Gobierno. Seis Trimestres del Gobierno de Felipe Calderón." (2008) Consulta Mitofsky www.consulta.com.mx
- ² Likert, Rensis, citado por Luc Brunet (2002) *El Clima de Trabajo en las Organizaciones*. Definición, Diagnóstico y Consecuencias. Trillas, México.
- ³ Schelder, Andreas (2004) *¿Qué es la Rendición de Cuentas?* Cuadernos de Transparencia. No. 3 Instituto Federal de Acceso a la Información, México.
- ⁴ Reyes Heroles, Federico (2008) "Candidaturas Independientes" Periódico Reforma, 12 febrero, México.
- ⁵ Para efectos de este trabajo haremos uso de manera indistinta de los términos servicio público, servicio civil o servicio profesional para hablar del sistema de administración de personal público en la administración pública federal mexicana regulado por un ordenamiento específico en la materia: la Ley de Servicio Profesional de la Carrera en la administración Pública Federal.
- ⁶ Savater, Fernando (2008) *Ética para Amador*. Editorial Ariel, Barcelona, España.
- ⁷ Todas las cifras respecto del Servicio Profesional de Carrera fueron obtenidas del Segundo Informe de Gobierno, apartado 5.4 Eficacia y Eficiencia Gubernamental. Septiembre de 2008.
- ⁸ Para mayor detalle sobre este estudio consultar "La Ética en el Servicio Público" OCDE, Ministerio de las Administraciones Públicas. Madrid, 1997

BIBLIOGRAFÍA

Consulta Mitofsky (2008) "Evaluación de Gobierno. Seis Trimestres del Gobierno de Felipe Calderón." www.consulta.com.mx México.

Gaebler Ted y Osborne, David (1997) *La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Editorial Paidós; Barcelona, España.

Brunet, Luc (2002) *El Clima de Trabajo en las Organizaciones. Definición, Diagnóstico y Consecuencias*, Trillas, México.

Longo, Francisco (2004) "Servicio Civil y Ética Pública". IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del estado y de la Administración Pública. 2 – 5 Nov. Madrid, España.

Ministerio de las administraciones Públicas (1997) OCDE, *La Ética en el Servicio Público* Madrid, España.

Reyes Heroles Federico (2008) "Candidaturas Independientes" *Periódico Reforma*, 12-febrero.

Reyes Heroles Federico (1999) *Memorial del Mañana*. Editorial Taurus. México.

Savater Fernando (2008) *Ética para Amador*. Editorial Ariel, Barcelona, España.

Schelder Andreas (2004) ¿Qué es la Rendición de Cuentas? *Cuadernos de Transparencia*. No. 3 Instituto Federal de Acceso a la Información, México.

Segundo Informe de Gobierno (2008) apartado 5.4 Eficacia y Eficiencia Gubernamental. Septiembre. México.