

LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA ZEDILLISTA, ¿MÁS DE LO MISMO?

MARÍA DEL CARMEN PARDO

LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA en el gobierno de Ernesto Zedillo estuvo incluida como propósito de carácter general en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND), como había sucedido en gobiernos anteriores. Pero se le otorgó, al menos formalmente, una especial importancia al diseñarse un programa *ad hoc*, el Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap), en el que se plasmaron propuestas que deberían materializarse en acciones y que respondían a una política de gobierno.

Desde su toma de posesión, el presidente Zedillo aludió a sus planes para modernizar la administración pública; propuso la transformación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef) en una entidad a la que de manera explícita se le encargaba dicha tarea y que, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quedó como Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam). Llama la atención que, a pesar de los graves problemas que enfrentaba el país en ese momento (levantamiento zapatista, crisis económica que llevó a una importante recesión), el gobierno propusiera un ambicioso programa en materia de gestión pública.

El propósito de este trabajo es analizar la propuesta del gobierno de Ernesto Zedillo para modernizar la administración pública y valorar hasta qué punto dicha propuesta fue efectivamente novedosa y tuvo la importancia con que se quiso hacer aparecer en el discurso, o si se quedó encuadrada en aspectos formales, tal como ocurrió con programas de similar naturaleza emprendidos en el pasado. La evidencia aquí analizada incluye tanto la revisión de documentos oficiales como trabajos académicos, a la vez que entrevistas con funcionarios responsables de poner en marcha los programas, a fin de dar respuesta a la pregunta que sirve de título al presente ensayo.

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La tarea modernizadora se incluyó en el PND bajo el rubro de “Reforma de gobierno y modernización de la administración pública”, en el que se señalaban como tareas: la promoción de la descentralización administrativa y la profesionalización de los servidores públicos, propósito, este último, que implicaba “la conformación de un servicio profesional de carrera que garantizara que en la transición por el relevo en la titularidad de los poderes se aprovechara la experiencia y los conocimientos del personal y no se interrumpiera el funcionamiento administrativo”.¹ La preocupación por contar con un servicio civil de carrera que norme el ingreso, permanencia, promoción y retiro de los servidores públicos aparece de manera recurrente en las propuestas modernizadoras de los gobiernos mexicanos.² Sin embargo, por primera vez parecía reconocerse su utilidad para la continuidad de programas, pero sobre todo para aprovechar la experiencia de los funcionarios de las distintas dependencias de la administración pública; se le identifica, a diferencia de propuestas anteriores, como *servicio profesional de carrera*. El cambio parecía ser no sólo de nombre, sino que implicaba un aspecto de una amplia propuesta de transformación del sistema político, e intentaba capitalizar cambios iniciados desde el gobierno de De la Madrid y profundizados por Carlos Salinas, sin que se hubieran podido culminar, por ejemplo, en una nueva legislación laboral. La propuesta modernizadora de Ernesto Zedillo pareció apuntar hacia esa buscada y abortada transformación radical.

De igual forma se hacía notar de manera clara la necesidad de adecuar los procedimientos y de poner al día a los servidores en cuanto al manejo de las nuevas tecnologías; todo ello encaminado a contar con una administración más profesional, lo que implicaría el establecimiento de un código de ética del servidor público y un compromiso para proporcionar un mejor servicio a la sociedad. El Plan incluía también la necesidad de modernizar los sistemas de control, volviéndolos más autónomos y reforzando su capacidad técnica; estos puntos incorporaban elementos novedosos, al menos de manera formal, como el de la rendición de cuentas. Se hacía referencia a la modernización de la gestión pública, particularmente referida a la incorporación de criterios más pertinentes para la medición del desem-

¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, 1995, p. 64.

² Véase María del Carmen Pardo, “Viabilidad política del servicio civil de carrera en México”, México, *Revista de Administración Pública*, núm. 103, 1999, pp. 7-39.

peño, preocupación que se recoge de las propuestas modernizadoras de otros países, notablemente la Gran Bretaña. En este país y en otros como Nueva Zelanda, se ha seguido de cerca el código que se identifica como New Public Management (NPM),³ propuesta “intelectual” que busca de manera esencial modernizar las administraciones públicas, poniendo de relieve el criterio de la eficacia, pero también el de la equidad.⁴ Dentro de esta propuesta, uno de los elementos eje es justamente la preocupación por la medición del desempeño; hay que señalar que en este campo la administración pública mexicana no ofrecía mayor experiencia.

Se incorporaron temas que habían sido considerados por los gobiernos anteriores, como el de la simplificación y adecuación del marco normativo. Finalmente, aparece la preocupación, presente también en planes anteriores, por legislar en materia de responsabilidad de los servidores públicos, insistiéndose en que las normas debían observarse de manera paralela a la intensificación de programas de orientación, capacitación y consultoría, así como en aplicar sanciones en caso de su incumplimiento. Se incluyeron rubros relativos al federalismo y a la participación social, ligada, esta última, a la necesidad de fortalecer la representación ciudadana.⁵ Lo novedoso estaría entonces en la propuesta de introducir criterios que permitieran una evaluación de mayor alcance, a partir de la definición de indicadores de desempeño y de la posibilidad de rendir cuentas, así como en el establecimiento de un servicio profesional de carrera. Estos dos propósitos serán entonces los ejes de este trabajo, aunque, por momentos, se mencionarán otros dado que por distintas razones son a los que se les ha concedido mayor atención.

UN PROGRAMA *AD HOC*: EL PROMAP

En 1995 se crea la Unidad de Desarrollo Administrativo (UDA), dentro de la Secodam, la que un año después (abril 1996) propone un programa especial que orientaría las acciones en esa materia. Para la elaboración de este programa, se consideraron tanto las propuestas englobadas bajo el pa-

³ Véase los trabajos de Vincent Wright, “The Paradoxes of Administrative Reform”, en Kickert Walter (ed.), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar, 1997, pp. 7-15, y “Paradojas de la reforma administrativa en Europa Occidental”, *Foro Internacional*, vol. 38, abril-septiembre de 1998, pp. 395-408.

⁴ George H. Frederickson, *New Public Administration*, Alabama, University of Alabama, 1980.

⁵ Plan Nacional de Desarrollo, *op. cit.*, pp. 59-68.

raguas conceptual de la NPM, como las experiencias de reforma en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y algunas en los estados de la república, particularmente sobre calidad total.⁶ Es un documento dividido en cinco apartados; en el primero, dedicado a antecedentes, se recuperan los esfuerzos hechos en el pasado e identificados de manera gruesa con la modernización administrativa. Este recorrido sintético permite entender que esos esfuerzos se encaminaron fundamentalmente a ordenar y aplicar de mejor manera los recursos, sobre todo los presupuestales. Como resultado lógico van a aparecer agencias y mecanismos de control, en muchos casos de carácter correctivo.

El segundo apartado sintetiza un diagnóstico hecho con el propósito de identificar los principales problemas que aquejaban a la administración pública, entre los que aparece la limitada capacidad de la estructura administrativa para hacer frente a la creciente demanda ciudadana, particularmente con respecto a la provisión de servicios públicos. El tercero remite a un añejo problema que, a pesar de los esfuerzos hechos hasta ahora, sigue estando presente y es el de la excesiva centralización bajo la que operan la organización y los procesos administrativos. El cuarto apartado hace alusión a un tema en el que, como se señaló, México presenta un importante rezago: la incorporación de prácticas de evaluación para medir el desempeño gubernamental. Este aspecto se relaciona con el quinto apartado, referente a la pérdida de credibilidad en la función pública y en los funcionarios, resultado, sin duda, de los excesos cometidos y de los casos de corrupción hechos públicos en los últimos años. Esto aparece consignado en el documento como la necesidad de contar con una administración adecuada para la dignificación y profesionalización del servicio público. Se plantea en los siguientes términos: "Impulsar en el servidor público una nueva cultura que fomente los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio, promueva su iniciativa y el desarrollo pleno de su potencial creativo y productivo, y favorezca el sentido de responsabilidad y el desarrollo de sistemas obligatorios de rendición de cuentas."⁷

Para sustentar lo señalado en estos apartados, se incluyeron algunos ejemplos con los que se intenta probar que las decisiones del Promap eran

⁶ Santiago Roel, *Estrategias para un gobierno competitivo: cómo lograr una administración pública de calidad, un nuevo paradigma*, citado por Guillermo Cejudo, *Public Management Policy Change in Mexico (1982-2000)*, London School of Economics, s/f, mimeo, pp. 37-38. Santiago Roel, uno de los responsables de la UDA, fue oficial mayor del gobierno del estado de Nuevo León, en donde puso en marcha un ambicioso programa de calidad total.

⁷ Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*, México, 1996, p. 15.

pertinentes, sobre todo por lo que se refiere a la atención de usuarios de servicios públicos. Incluso se proporcionaron datos que reflejan el número de personas cuyas quejas fueron atendidas. A pesar de la importancia de contar con un documento prescriptivo, la manera en que se presentaron estos argumentos refleja que el gobierno pareció actuar más por reacción que por vocación o compromiso con la idea de modernizar y mejorar la administración. Adicionalmente hay que señalar que de los datos no se puede inferir el nivel de calidad con que serían atendidos los ciudadanos o la prontitud y eficacia en la solución de los problemas. Por otro lado, el acusado centralismo se intentó disfrazar incluyendo referencias con respecto al desmantelamiento que ha sufrido en los últimos años el sector público, particularmente el paraestatal. La privatización de empresas debió haber sido resultado de un proceso sustentado en reflexiones y decisiones más consensuadas, lo que implica que no podían tomarse con la celeridad con que se tomaron. Pero la centralización de decisiones y recursos, que efectivamente se ha ido convirtiendo en un grave problema, no puede resolverse con el desmantelamiento de los aparatos administrativos, como ya había quedado en evidencia en los gobiernos de De la Madrid y Salinas, sino con un funcionamiento más flexible y ágil. En todo caso, la propuesta para atacar el problema de la excesiva centralización debió plantearse a partir de la necesidad de introducir procesos que en definitiva descongestionaran la toma de decisiones y el manejo de recursos, y no haciendo alusión al progresivo desmantelamiento del sector paraestatal.

Se explicitaron los objetivos que se perseguirían a través de las acciones derivadas del Promap, los que se sintetizaron en dos propósitos: medición y evaluación de la gestión pública, y dignificación, profesionalización y ética de los servidores públicos. Explícita e implícitamente, estuvo presente la idea de que era necesario modificar la situación que guardaba la administración pública. Había una opinión más o menos generalizada en el sentido de que era indispensable cambiar la manera en que se relacionaban sociedad y gobierno, pero también los distintos niveles y ámbitos del gobierno, y él mismo y sus funcionarios. De igual forma, se compartía la idea de que las áreas centrales estaban siendo controladas quizá excesivamente, a cambio de no contar con suficientes controles respecto de las administraciones estatales y municipales; tradicionalmente, como se mencionó, los controles habían incidido más sobre los recursos presupuestales. Sin embargo, en ambos supuestos, lo que no existía eran mecanismos de rendición de cuentas. El Promap proponía conducir un cambio: dejar en el gobierno central la responsabilidad de construir la visión amplia de la tarea de gobierno y el diseño de las políticas, y dotar de mayor capacidad de decisión a las áreas operativas, introduciendo mecanismos de evaluación

que permitieran valorar de manera objetiva el desempeño, y que éste pudiera premiarse o castigarse.⁸ Se plantearon las líneas estratégicas que permitirían cumplir con los programas y alcanzar los objetivos propuestos. Y de manera consistente con los propósitos implícitos, quedó de manifiesto la necesidad de incorporar tanto al gobierno como a la sociedad en los alcances de este programa; se consideró, incluso, la interacción equilibrada de los tres niveles de gobierno, y la que debiera darse con otros sectores y actores de la sociedad, notablemente con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y con el medio académico.

La responsabilidad de cumplir con las metas del programa se atribuyó a dos dependencias, la Secodam y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP). Esta responsabilidad “compartida” anunciaba problemas que se convirtieron en conflicto, como se analizará más adelante. Cuando se formula el Promap, al frente de la primera dependencia estaba Norma Samaniego, quien fue reemplazada por Arsenio Farell, funcionario identificado políticamente con la “línea dura” de la vieja guardia. Este cambio influyó sin duda en la orientación del trabajo de la Secodam, donde se puso más énfasis en tareas de control que en aspectos de modernización. Además, no estaba en su interés tener conflicto con otras secretarías, de ahí que se haya minimizado la autonomía de sus propios subordinados. Por otra parte, Santiago Roel hijo quedó como responsable de la Unidad de Modernización (de la que se hablará en su oportunidad), luego de que su titular original, Octavio López Presa, fuera nombrado subsecretario en la misma dependencia. La relación entre el secretario Arsenio Farell y Santiago Roel no se antojaba fácil, dado que el padre del segundo había sido socio del primero en un despacho privado de asesoría jurídica, sociedad que acabó por disolverse debido a diferencias personales entre ambos.⁹

El Promap se considera un documento relevante en la medida en que expresa la preocupación por hacer más eficiente y moderna la administración pública, introduciéndola incluso como parte de la agenda política, situación que no resultó evidente en otros gobiernos, en particular en el inmediato anterior. Sin embargo, tal como se inscribe en las tendencias actuales, englobadas bajo paraguas conceptuales como New Public Management, el énfasis estuvo puesto en las formas en que la administración pública debía resolver problemas, lo que sin duda refiere a una visión que significaba un cambio en el enfoque tradicional, al desplazarse la idea de la importancia de las instituciones hacia una de contenido más pragmático,

⁸ Opinión recabada en una entrevista con un ex alto funcionario de la Secodam, 13 de mayo de 2002.

⁹ Entrevista con Santiago Roel, *op. cit.*, s.f., y entrevista, *idem*.

ejemplificada en la solución de problemas,¹⁰ visión que necesariamente va a impactar en los alcances de la propuesta y del programa en cuestión.

Se subrayó la importancia del tema de la evaluación, pero no se mencionó la necesaria definición de los criterios a partir de los cuales se conformarían los indicadores que se utilizarían para medir el rendimiento del quehacer administrativo y su impacto. A lo que no parece haberse otorgado la importancia que tiene es al hecho de contar con información pertinente y confiable tanto para el proceso de toma de decisiones como para el de evaluación del desempeño.

Para que se lograra avanzar en la idea de evaluar la gestión pública debió trabajarse más en una nueva cultura y en superar prácticas en las que la evaluación de la tarea de gobierno se entiende como la presentación de informes que reflejan sólo supuestos logros y que resultan una especie de ejercicios de autoalabanza que no ayuda gran cosa. La evaluación debió ser el equivalente de las comparecencias de algunos funcionarios responsables de agencias gubernamentales en las cámaras, particularmente la de Diputados. En México esta práctica no convierte a los secretarios de Estado en funcionarios responsables frente al Poder Legislativo; no tienen obligación de rendir formalmente cuentas frente a un órgano de poder distinto. Pero al querer hacerlo frente a la representación social, que tendría sentido al menos simbólico, lo que ha sucedido es que –como en circunstancias de excepción–, en lugar de que los funcionarios expongan la situación que guarda el sector bajo su responsabilidad, parecen someterse a un enjuiciamiento de entrada cargado hacia la descalificación.

Respecto de la viabilidad del Promap, medida en términos de apoyo y voluntad política para ponerlo en marcha, sostenerlo a lo largo de los seis años y traducirlo en acciones concretas, el tiempo transcurrido nos da oportunidad de contar con evidencia para explicar en qué medida se fueron concretando programas y también en qué medida se fueron estableciendo acuerdos con grupos involucrados. A pesar de que el programa enfatizaba el carácter de la administración como agente capaz de solucionar problemas, el ciudadano es un actor ausente en el documento, lo que sin duda es una grave omisión. Una última duda es la que surge sobre la vinculación de este programa con el fortalecimiento de prácticas democráticas. En términos prescriptivos, el documento no planteó esta necesaria relación, lo que no sólo limita el desempeño de la administración sino que también distorsiona la idea de que efectivamente es un espacio en el que la

¹⁰ Jay M. Shafritz, "Toward a New Public Administration", en Albert C. Hyde (ed.), *Classics of Public Administration*, Oak Park Illinois, Moore, 1978.

intensa relación con la ciudadanía puede favorecer la construcción cotidiana de una convivencia democrática.

PROMESAS O RESULTADOS

La importancia de la modernización administrativa fue reconocida al iniciarse el gobierno de Ernesto Zedillo, pues quedó incluida tanto en el PND como en un programa propio, pero se fue perdiendo paulatinamente,¹¹ situación documentada en los informes de gobierno.¹² En el primero, rendido por el presidente Zedillo en septiembre de 1995, se reconocía la modernización administrativa, de forma por demás consistente con lo señalado el PND, como “una de las prioridades nacionales”. De ahí que la primera acción fuera la de modificar las atribuciones y responsabilidades de la Secogef, para dar paso a la Secodam. No se trataba de un mero cambio de membrete, significaba otorgarle al desarrollo administrativo una importancia formal, pero también operativa, insertándolo como tarea prioritaria de una dependencia del más alto rango dentro de la jerarquía burocrática, para desde ahí fomentar y supervisar el desarrollo administrativo en el resto de las dependencias de la administración pública federal. El desarrollo administrativo se entendía como el camino para modernizar la administración, de acuerdo con las preocupaciones planteadas en los llamados foros de consulta popular, mecanismo utilizado en la campaña electoral para “recoger” demandas de la ciudadanía. Esas preocupaciones se agruparon en seis grandes temas: mejorar la atención y los servicios, considerándose para ello la necesidad de fortalecer la participación social; mejorar de manera continua métodos y procesos, además de adecuar las estructuras tanto de organización como de la plantilla de servidores públicos; descentralizar atribuciones y, por ende, fortalecer el federalismo; medir y evaluar la ges-

¹¹ A pesar de que el presidente Zedillo hizo la presentación oficial del Promap, no estuvo al tanto de los resultados del trabajo hecho por la UDA, y nunca fue un entusiasta promotor de sus políticas, dado que, en los primeros años de su gobierno, su atención estuvo totalmente puesta en resolver problemas derivados de la crisis económica. Entrevista con Santiago Roel, *op. cit.*

¹² El material de los informes de gobierno se obtuvo de las secciones complementarias que no se identificaron en este sexenio como anexos. Para el primero, Presidencia de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, *Primer informe de gobierno*, tomo I, *Soberanía, Estado de derecho y desarrollo democrático*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1995. A partir del segundo año la sección dedicada a estos temas se identifica como Reforma del Gobierno y Modernización de la Administración Pública; subtema: Desarrollo Democrático, Contraloría y Desarrollo Administrativo.

ción pública; dignificar y desarrollar al servidor público; y simplificar trámites y adecuar el marco normativo. Excepción hecha del énfasis en lo que más adelante se entendería como “medir el desempeño”, todas las propuestas habían sido ya consideradas en otros gobiernos, lo que hacía del Promap una novedad en cuanto a la forma en que éstas se presentaban, pero no tanto en cuanto a su contenido.

Respecto de la preocupación por “fortalecer” la participación ciudadana, se llegó incluso a idear la constitución de un consejo consultivo ciudadano que se debía convertir en un cuerpo asesor de la Secodam en sus labores de control y promoción del desarrollo de la administración pública federal. Sus integrantes serían personas “altamente calificadas y reconocidas en los sectores académico, empresarial, de sindicatos de trabajadores al servicio de Estado, de profesionistas involucrados en la materia, y de representantes ciudadanos elegidos mediante procesos democráticos al interior de sus instituciones o agrupaciones gremiales”.¹³ La deficiente redacción en cuanto a la forma en que debía quedar constituido este consejo no parece haber sido sólo un problema de forma, también obedeció a la ambigüedad de la propia propuesta, que debió quedarse en la lista de buenos deseos; esta situación se manifiesta al revisarse los otros cinco informes, en los que no vuelve a mencionarse el referido consejo.

Para atender el propósito del desarrollo administrativo interno de las dependencias, el Promap planteaba mejorar el proceso de toma de decisiones, el ambiente de trabajo, la motivación de los servidores públicos, actualizar los sistemas de evaluación, orientándolos claramente hacia la obtención de resultados, a fin de que con ello los servicios públicos se prestaran con eficiencia y calidad.¹⁴ En la Secodam se puso en marcha un nuevo Comité Directivo, responsable de que los organismos públicos, comprometidos con la idea y propósito de desarrollar y modernizar sus administraciones, clarificaran sus objetivos, ahora englobados bajo conceptos como los de “misión”, “visión”, “líneas estratégicas” y “cursos de acción”, así como del establecimiento de los llamados “indicadores de gestión”, todos ellos en sintonía con las definiciones de misión y visión. Trabajar con esta “nueva” metodología implicó un enorme esfuerzo tanto para la Secodam como para el resto de los organismos convocados a seguirla. Fue un ejercicio impuesto desde la secretaría responsable del desarrollo administrativo que implicó muchas horas de esfuerzo, primero para entender qué era lo que se quería, y luego para comprender que de su puesta en marcha se derivaría alguna utilidad práctica. Este aspecto no fue fácil de comprobar dado que el esfuerzo no se ligaba

¹³ Ernesto Zedillo Ponce de León, *Primer informe de gobierno*, *ibidem*, pp. 189-190.

¹⁴ *Ibidem*, p. 191.

necesariamente con ventajas tangibles, sino en todo caso con aquellas como puede ser la de contar con un esquema de trabajo “más ordenado”, aunque no se supiera muy bien para qué serviría. Este enorme esfuerzo exigió la elaboración de guías técnicas que orientaban la forma de definir los elementos eje de la propuesta de reforma, esto es, los indicadores de gestión.

En el segundo informe de gobierno (septiembre de 1996), el aspecto que se destaca en la materia que nos interesa, y que de hecho se incluye en primer lugar, es el relativo al fortalecimiento del federalismo, quedando desde entonces en un plano secundario la modernización administrativa. Por lo que respecta a uno de los temas centrales de dicha modernización, la medición y evaluación de la gestión pública, se detalla en un apartado que se “concertaron” con 14 dependencias, nueve órganos desconcentrados y 73 entidades paraestatales indicadores de gestión que iban a “permitir asociar el cumplimiento de los objetivos institucionales con la satisfacción de las demandas sociales, así como evaluar sistemáticamente el costo, calidad y pertinencia de los servicios públicos”.¹⁵ Con estos indicadores se presumía poder establecer normas de referencia y estándares de calidad para mejorar la prestación de los servicios públicos. De igual manera, se menciona en este segundo informe la celebración de convenios de colaboración para desarrollar investigaciones que permitieran evaluar el impacto de programas sociales, investigaciones que no se volvieron a mencionar.

En relación con el segundo gran tema, incluido casi al final, el de la profesionalización, se afirmó que se estaba elaborando un modelo de servicio profesional de carrera que contendría las bases para el reclutamiento, selección, ingreso, promoción, derechos, obligaciones y retiro digno de los servidores públicos, basado en el mérito y en la evaluación del desempeño, lo que determinaría su permanencia y desarrollo. El modelo establecería también un sistema de compensaciones ligado a la productividad y al desempeño, así como la incorporación de mecanismos que garantizarían la actualización de conocimientos y habilidades para el desarrollo de las funciones de los servidores públicos.¹⁶ Al final se menciona que se elaboró un proyecto para crear un centro de calidad de la administración pública que serviría para desarrollar estrategias de capacitación y elevar el nivel de preparación de los funcionarios, estableciendo, de nueva cuenta, estándares de calidad e indicadores de desempeño. Finalmente se hace un recuento de la reestructuración que siguió sufriendo el llamado sector paraestatal.¹⁷

¹⁵ Ernesto Zedillo Ponce de León, *Segundo informe de gobierno*, *ibidem*, p. 62.

¹⁶ *Ibidem*, pp. 63-64.

¹⁷ Entre septiembre de 1995 y julio de 1996 se desincorporaron 16 entidades paraestatales; mediante la modalidad de liquidación, el Instituto Mexicano del Café y la Administradora

En el tercer informe de gobierno (septiembre de 1997), en cuanto a la medición y evaluación del desempeño, se destaca que se llevaron a cabo 105 evaluaciones a 93 dependencias, órganos desconcentrados y entidades paraestatales de la administración pública federal. En ellas se incluyó el análisis del ejercicio del presupuesto y del cumplimiento de programas y metas en 16 dependencias y en 11 entidades. Estos datos, al igual que en el informe anterior, no dan cuenta de aspectos cualitativos y menos aún del impacto “positivo” que debía derivarse de ello. Se evaluaron 31 convenios de balance financiero para conocer de déficit o superávit presupuestales de las principales empresas paraestatales. Se inició la evaluación de los programas sectoriales derivados del PND y se registró un total de mil 294 indicadores de gestión que quedaron “concertados” entre las dependencias y la Secodam. Entre agosto y diciembre de 1996 se llevaron a cabo 53 talleres para definir estándares de servicio en 17 dependencias y en la Procuraduría General de la República. Se elaboraron guías metodológicas para determinar dichos estándares. En abril de 1997, quizá como respuesta al hecho de que el esfuerzo por definir indicadores de gestión no estaba ligado a ningún tipo de estímulo, se iniciaron trabajos que cambiaron de manera sustantiva las propuestas del Promap en esta materia. La SHyCP puso en marcha un programa para definir una nueva estructura programática y presupuestal para vincular programas con costos, la que más adelante se identificaría por sus siglas: NEP; en consecuencia, se decidió cambiar los indicadores de gestión por indicadores llamados estratégicos, resultado del alcance de metas, pero sobre todo de su consistencia con los recursos programados para ello. De igual forma se hicieron recomendaciones para evitar desviaciones.

Se informó también que la Secodam formaba parte de un consejo instituido para proponer medidas de desregulación económica que había iniciado sus trabajos desde el gobierno anterior. En el último semestre de 1996 y el primero de 1997 se revisaron trámites de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, así como del Departamento del Distrito Federal, con lo que se logró una reducción de 60% de los mismos. Si bien es cierto que la percepción social es que algunos trámites efectivamente se han agilizado (licencias de conducir, registro para abrir pequeñas empresas), es también

Inmobiliaria de Aeronaves de México; se transfirió al gobierno del estado de Baja California el Fideicomiso para la Administración y Desarrollo de Reservas Territoriales; se vendió la participación accionaria que tenía el gobierno federal en la Administración Portuaria Integral de Acapulco, S.A. de C.V., y se delegó al Departamento del Distrito Federal la coordinación normativa, operativa, programática y presupuestal de 11 entidades que tenía bajo su jurisdicción. *Ibidem*, p. 65.

cierto que ello no ha sido necesariamente útil para impedir prácticas corruptas. En muchos casos la agilización parece provenir de una intervención más eficaz del funcionario de ventanilla que de un esfuerzo de simplificación; esto da como resultado que el funcionario se sienta con derecho de pedir una “gratificación” por haber logrado que el trámite se haya concluido más rápidamente, al salvar obstáculos innecesarios, pero no porque el programa propuesto favorezca esas mejoras.

Se publicaron nuevos lineamientos que precisan responsabilidades en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública para reforzar el carácter preventivo del marco normativo y garantizar que los recursos –en áreas sensibles a prácticas de corrupción– se eroguen con mayor transparencia. En materia de política inmobiliaria se simplificaron procesos al elaborarse normas y procedimientos que clarificaron criterios. A fin de que los responsables de los órganos internos de control se pudieran poner al día en materia de disposiciones, normas y criterios, se editó una colección de documentos que incluían capítulos sobre responsabilidades de los funcionarios y cómo presentar inconformidades.

Con respecto al tema de la profesionalización sólo se mencionó el esfuerzo de capacitación que se llevó a cabo durante ese año; esto último es ya un claro indicador de la dificultad con que se encontró el gobierno para cumplir con la promesa de contar con un servicio profesional de carrera. Se volvió a incluir el recuento de la desincorporación de empresas y se detalla el proceso de modernización y enajenación del sistema ferroviario nacional, así como la apertura de filiales de Petróleos Mexicanos.¹⁸

En el cuarto informe de gobierno (septiembre de 1998) se insistió en el tema de la evaluación del desempeño, y se reportó la integración de la totalidad de las dependencias de la administración federal al proceso de evaluación integral, así como el acuerdo de presentar informes trimestrales de los ejercicios presupuestales, relacionados con las metas alcanzadas y con la ejecución de proyectos de inversión. Se continuó con la tarea de evaluar los programas sectoriales. Se señaló que los indicadores de gestión se incrementaron a 2 150 y que fueron acordados con 17 dependencias, 18 órganos desconcentrados y 96 entidades paraestatales. Para definir la guía

¹⁸ Se registran las siguientes cifras: entre el 1° de septiembre de 1996 y el 31 de julio de 1997, las entidades paraestatales pasaron de 226 a 236, de las cuales 188 están vigentes, 71 son organismos descentralizados, 95 empresas de participación estatal mayoritaria y 22 fideicomisos públicos. De las 48 entidades que se encuentran en proceso de desincorporación sobresalen las de los sistemas de ferrocarriles, puertos y telecomunicaciones, y las instalaciones de almacenamiento agropecuario. Ernesto Ponce de León, *Tercer informe de gobierno, ibidem*, pp. 70-71.

que ayudaría a identificar dichos indicadores, se trabajó de manera conjunta con la SHyCP. Esta guía se dio a conocer el 30 de marzo de 1998.

Por lo que se refiere al compromiso en materia de simplificación se puso en marcha el sistema Compranet.¹⁹ Con respecto al tema de la profesionalización, se consignó que las dependencias y entidades habían ido reforzando sus esquemas de capacitación para elevar la calidad profesional de los servidores públicos y su productividad. Se presentan los siguientes datos: 9 399 cursos que beneficiaron a 239 054 servidores públicos. En términos porcentuales los cursos fueron menos, pero a ellos asistieron más funcionarios; esto se explicó por la introducción, por ejemplo, de videoconferencias, que permitieron dirigirse a un número mayor de personas. La capacitación estuvo enfocada a generar un mejor desempeño y a incrementar habilidades y aptitudes. Se promovió, incluso, la instalación de los mencionados centros de capacitación en calidad en nueve dependencias y 47 entidades, para ir arraigando la cultura de calidad en la administración pública. Otra vez es de llamar la atención el hecho de que la profesionalización quede limitada a la capacitación, siendo que el Promap claramente había establecido como meta la inclusión de esquemas mucho más completos, como es el caso del servicio profesional, que dejó incluso de mencionarse. Se siguió desincorporando empresas y entidades que, se insistió, no eran estratégicas ni prioritarias.²⁰

¹⁹ En este sistema se automatizaron procesos de contratación de bienes, servicios, arrendamientos y obra pública, lo que facilita a las empresas el acceso a las compras del gobierno, a la vez que se hacen más transparentes dichos procesos. Por medio de este sistema se puede consultar toda la información sobre licitaciones, desde la publicación de la convocatoria hasta la emisión de la resolución; de igual manera las empresas pueden pagar las bases de licitación en los bancos con un descuento de 30%, en promedio, sin tener que presentar la documentación que acredite su personalidad legal. Los datos indicaban que hasta ese momento 22 mil empresas en todo el país utilizaban este sistema para pagar sus bases de licitación. Se tenían registradas más de un millón de consultas; en promedio, 4 500 diarias. En una etapa posterior se espera que el sistema permitirá a los proveedores y contratistas presentar en forma electrónica sus propuestas técnicas y económicas. Se concluyó el levantamiento del Inventario Nacional de Bienes Inmuebles de la administración pública federal; se identificaron un total de 113 269 de ellos, de los cuales 50 540 eran administrados por el sector público y 62 729 por asociaciones religiosas. Se actualizó la normatividad relativa a adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, y se emitieron 17 criterios para garantizar la oportunidad y calidad de los procesos que en la materia llevan a cabo las dependencias y entidades de la administración pública federal. *Quinto informe de gobierno, ibidem*, p. 127.

²⁰ Los datos arrojaron un total de diez procesos de desincorporación de entidades paraestatales, concluidos a través de mecanismos de extinción y liquidación, así como de venta de activos. Se anotaron también los procesos no concluidos. El sector paraestatal quedó integrado por 267 entidades al 31 de julio de 1998: 52 en proceso de desincorporación, 71 organismos descentralizados, 122 empresas de participación estatal mayoritaria y 22 fideicomisos públicos. *Ibidem*, pp. 126-127.

En el quinto informe (septiembre de 1999) se reportó el fortalecimiento del proceso de evaluación gubernamental, al introducirse adecuaciones para dar seguimiento a los elementos de la ya mencionada NEP, que se puso en operación en 1998. Esta propuesta tiene que ver con la preocupación de la SHyCP por reformar el sistema presupuestario, fundamentalmente para controlar mejor la manera como se gastaba el presupuesto, pero sin coartar la autonomía de gestión. El proyecto lo elaboró la Unidad de Política y Control (UPC) de la propia SHyCP, cuyo responsable era en ese momento Jorge A. Chávez Presa. Se continuó con la revisión de la propuesta hecha por las dependencias en cuanto a sus indicadores de gestión, y se llegó a mil 856 de éstos, que representan un porcentaje inferior debido a las desincorporaciones. Aunque se quiso inscribir la propuesta de la UPC en el Promap, hay que señalar que la propuesta original de la Secodam para elaborar indicadores de gestión no fue la misma que se presentó dentro de la idea de la NEP; de hecho, la NEP estuvo basada en un esquema de planeación estratégica, donde elementos suyos –visión, misión, líneas de acción e indicadores estratégicos– estuvieron ligados solamente con el propósito de hacer un mejor uso de los recursos presupuestales. Los indicadores no sólo se identificaron con el calificativo de estratégicos, sino que también se les vinculó con un propósito explícito que tenía que ver con la obtención de recursos presupuestales, a condición de hacerse un buen uso de los asignados en el presupuesto anterior; lo contrario de los indicadores de gestión, con los que buscaba, como se mencionó, propósitos implícitos, como el de mejorar justamente la gestión de las dependencias involucradas. Incluso una de las críticas a estos indicadores era que “proporcionaban resultados poco representativos a nivel institucional, por lo que se hacía necesario su revisión”.²¹ Para dar a conocer la metodología que se aplicaría para alcanzar los objetivos de la NEP, se pusieron en marcha “talleres” en los que participaron funcionarios públicos con nivel de director general, tanto de las áreas sustantivas como de las encargadas de formular el presupuesto, precisamente con la idea de tener una visión estratégica de conjunto, en la que los recursos estuvieran justificados no sólo por los montos “históricos”, sino por la importancia de las tareas encomendadas a cada área en particular.

Se continuó con la evaluación de los programas sectoriales, así como con el cumplimiento de los compromisos establecidos en los llamados convenios de fortalecimiento financiero que el gobierno suscribió con 29 entidades paraestatales; en octubre de 1998 se formalizó uno más, con el

²¹ *Ibidem*, p. 127.

Instituto Mexicano del Seguro Social. En materia de simplificación se reportaron los avances del sistema Compranet, y en cuanto a regulación se explicó que la Secodam, en coordinación con la SHyCP, analizó las 24 normas que integraban el marco normativo de servicios personales y que se incorporaron al Manual de Normas Presupuestarias publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de abril de 1999. Esta tarea dio como resultado que se redujera 40% el número de trámites. También se elaboró el Manual de Sueldos y Prestaciones para Servidores Públicos Superiores y Mandos Medios y se integró el Sistema de Descripción y Valuación de Puestos de la administración pública federal. Como se analizará más adelante, todas estas disposiciones formarán un conjunto de normas que de hecho van a utilizarse como sustituto de la prometida carrera profesional.

Se continuó revisando las bases y principios de la política inmobiliaria a efecto de establecer un marco normativo que otorgara mayor transparencia y flexibilidad a la administración del patrimonio inmobiliario. Se enviaron al Legislativo las iniciativas de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas. En el rubro de la profesionalización se siguió reportando el número de programas de capacitación impulsados por el gobierno federal, así como el diseño de manuales para desarrollar lo que se denominó el Sistema Integral de Formación y Capacitación para las dependencias y entidades de la administración pública federal. En ningún momento estos informes hacen referencia al impacto que dichos programas tuvieron en el mejoramiento de los rendimientos en la gestión pública. Se mencionaron los cursos de calidad impartidos por el Centro de Capacitación de Calidad (Cecal). Se siguió consignando el número de empresas desincorporadas, que alcanzó en un año un total de 14, siete liquidadas y siete vendidas. Pero se autorizó la creación de seis más, cinco bajo la figura de organismo descentralizado y una como empresa de participación estatal mayoritaria. Un dato importante en este informe es la extinción de Conasupo.²²

Finalmente, en el sexto informe de gobierno (diciembre de 2000) se planteó que, en vista de que la reforma al sistema presupuestario, bajo la metodología de planeación estratégica, subrayaba la importancia de la evaluación de la gestión pública, era necesario articular los mecanismos del Promap con los del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), que se

²² El universo de entidades paraestatales pasó de un total de 267 a 260 el 31 de julio de 1999. De este total, 203 se encontraban vigentes y 57 en proceso de desincorporación. Las vigentes son: 74 organismos descentralizados, 107 empresas de participación estatal mayoritaria y 22 fideicomisos públicos. *Ibidem*, p. 134.

consideró una de las piezas de la reforma presupuestaria propuesta. Esto, en la práctica, implicaba conciliar la forma de trabajo de la Secodam para integrar, por ejemplo, indicadores de gestión, con la propuesta de la SHyCP respecto de los indicadores estratégicos. Esta solicitud, planteada en el último año de gobierno, fue a todas luces una tarea imposible, a pesar de que se insistió en que las dependencias fueron incorporando gradualmente los lincamientos de la reforma presupuestaria a través de los talleres diseñados para ese propósito.

Se ofrecieron datos relativos al seguimiento que se hizo en el periodo de los programas sectoriales, para concluir que al 31 de julio de 2000 la totalidad de las dependencias y entidades de la administración pública federal llevaron a cabo sus procesos de modernización con base en el Promap. Además, 116 instituciones desarrollaron programas de modernización institucional para mejorar los servicios públicos, por medio de la puesta en marcha de 1133 proyectos. En materia de simplificación, a partir del segundo semestre de 1999 se inició un programa de verificación del cumplimiento de acuerdos de mejora regulatoria establecidos por las dependencias federales ante el Consejo para la Desregulación Económica.

Para el ejercicio fiscal 2000, la Secodam emitió los Lincamientos del Programa de Transparencia de la Gestión Pública a fin de establecer compromisos y metas para mejorar la gestión y su evaluación, por medio tanto de encuestas como del Programa de Usuario Simulado. Este programa se aplicó a 141 instituciones, las que se comprometieron a efectuar más de 500 acciones, 80% de éstas se orientarían a mejorar la atención al público. Del segundo semestre de 1999 al primer trimestre de 2000, se incrementó a 111 el número de dependencias incorporadas a la página de internet del Registro de Trámites administrada por la Secodam. Se planteó que ese sistema pudiera transformarse y llegar a ser identificado como Tramitanet; para ello, se hicieron reformas a la Ley de Procedimientos Administrativos a efecto de que las instituciones gubernamentales pudieran recibir solicitudes de particulares por medios electrónicos, y de que se les otorgara a éstos el mismo valor probatorio que tienen los documentos firmados. Se reportaron los avances del sistema Compranet. El 4 de enero de 2000 se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* las leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, las que entraron en vigor el 4 de marzo de ese año. Asimismo, se publicaron los nuevos reglamentos del Registro de la Propiedad Federal y de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

Respecto de la profesionalización, en el sexto año de gobierno se señaló que, con objeto de sentar las bases del servicio civil, la SHyCP había venido trabajando en la publicación del Manual de Sueldos y Prestaciones para

los Servidores Públicos de Mando de la Administración Pública Federal, y en la expedición de la Norma que Establece los Lincamientos del Sistema de Evaluación del Desempeño de los Servidores de Mando de la Administración Pública Federal. Estos aspectos son significativos ya que, como se señaló, fueron planteados ante la imposibilidad de concretar la puesta en marcha del servicio profesional de carrera. Se siguió insistiendo en el número de cursos impartidos dentro del esfuerzo que en materia de capacitación se había venido haciendo.

LA DIMENSIÓN POLÍTICA DEL PROCESO MODERNIZADOR

La evidencia presentada de manera sintética permite afirmar que el Pro-map no logró cumplir con las expectativas que sus promesas generaron. Los indicadores de gestión, primero, no se supo para qué servirían y más adelante, cuando muchas dependencias ya habían invertido un buen esfuerzo en su definición, casi en la recta final del sexenio, aparece la propuesta de la SHYCP para reformar la elaboración del presupuesto, en el sentido de que las dependencias formularan indicadores estratégicos ligados al mejor aprovechamiento de los recursos. Es claro que, como esta propuesta generaba mayores incentivos, pudo haber sido mejor aceptada; el problema fue que se planteó muy tarde. El resultado, entonces, fue que los indicadores como medio para evaluar la gestión no pudieron formularse de tal manera que reportaran alguna utilidad. Las dependencias consideraron una pérdida el tiempo y el esfuerzo invertidos en proponer los indicadores de gestión, y ya no resultó oportuno integrar los estratégicos, menos aún aquilatar cabalmente su utilidad.

El no haberse podido poner en marcha un servicio profesional de carrera, el otro aspecto central en la propuesta modernizadora del presidente Zedillo, se explica, en primer término, por la necesidad de reestructurar el régimen de relaciones laborales, que resultaban obsoletas, entre otras razones por su falta de coherencia, la ambigüedad de las reglas y el grado de discrecionalidad con el que se aplicaban.²³ En segundo término, por la dificultad de sortear problemas en el entorno político que se tenía, pero sobre todo porque esa propuesta se convirtió en un claro rehén de diferencias entre distintos grupos y funcionarios de la alta burocracia. Esta situación ya se había presentado en gobiernos anteriores, notablemente en el de De la Madrid, cuando se registra una clara pugna entre la SHYCP y la

²³ Opinión de Luis Guillermo Ibarra, citado por Guillermo Cejudo, *op. cit.*

Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), entonces de reciente creación.²⁴ Al desaparecer la SPP, algunas atribuciones relacionadas con la modernización administrativa pasaron a la SHyCP, por ejemplo, la referida a la aprobación de cambios en la estructura de organización y número de plazas; atribución que en momentos de ajuste y recortes presupuestales adquiere una dimensión política de suma importancia. La SHyCP fue “tradicionalmente responsable de la política de relaciones laborales, debido al impacto presupuestal que tenía el crecimiento y desarrollo de los recursos humanos del gobierno federal”.²⁵ Otras atribuciones pasaron a ser responsabilidad de la Secodam, a la que se le confirió la de modernización de la administración pública en un sentido general. Una de las estructuras que heredó la SPP a la SHyCP fue la Dirección General de Normatividad y Desarrollo Administrativo (en la que se integraron las funciones de las desaparecidas direcciones generales de Servicio Civil y de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles). En junio de 1996 se transformó en Unidad de Servicio Civil (USC), dependiente de la Subsecretaría de Egresos, que sería la encargada de cumplir con las metas establecidas en el Promap, al menos con respecto a establecer un esquema de servicio profesional de carrera. Esta decisión se justificó señalándose que la Subsecretaría de Egresos controlaba las partidas presupuestales que apoyarían cualquier cambio de esa naturaleza.

Es evidente que esta división, que quedó consignada en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al iniciarse el sexenio, no resultó una fórmula afortunada dado que dos secretarías compartirían tareas alrededor de funciones de la misma naturaleza. Pero puede aparecer como ejemplo de un problema de fondo y que tiene que ver con concepciones distintas sobre lo que el país debe ser y sobre los alcances y contenidos del proceso modernizador de la administración pública. Dejar en la USC la iniciativa del servicio civil garantizaba su viabilidad técnica puesto que así quedaba “amarrada” a los recursos presupuestales, que en buena medida se habían convertido en el eje alrededor del cual se articulaban una buena cantidad de políticas. Ello significa que políticas cuyo impacto se mediría, en el mejor de los casos, a mediano plazo, se diseñaron tomando como único criterio los recursos de los que se disponía a corto plazo. Por otro lado, la propuesta del servicio profesional de carrera no garantizaba por sí sola su viabilidad política. Incluía aspectos que podrían leerse como formas de institucionalizar privilegios de un sector de la burocracia, la alta y media, que, si bien no los tiene garantizados por ley, hace

²⁴ Guillermo Cejudo, *ibidem*, p. 15.

²⁵ Guillermo Cejudo, *ibidem*, p. 20.

uso de ellos de manera evidente. Una crítica recurrente es que constituye un sector social privilegiado, situación que, sin duda, no es generalizable a otros, lo que provoca serias resistencias.

Pero la propuesta de servicio civil se ve entorpecida, además, por diferencias personales que, si bien pudieron haber tenido su origen en la incorrecta distribución de responsabilidades, fueron endureciéndose hasta convertirse incluso en un obstáculo de mayor peso.²⁶ Juan Pablo Guerrero señala, a propósito de estas diferencias, que “según la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la SHYCP elaborar la ley, pero, antes de ser una iniciativa formal, debe contar con el visto bueno de la Secodam. Esto vino a dificultar significativamente las cosas, pues el proyecto tenía que ser fruto de los acuerdos entre dos secretarías, lo cual de entrada podría revelarse como conflictivo”.²⁷ Este conflicto tuvo como antecedente el que la Secodam hubiera solicitado a la SHYCP la aprobación de cambios en su estructura orgánica para darle rango de subsecretaría a la Dirección General de Desarrollo Administrativo, encargada de proponer reformas y modificaciones para el mejoramiento de los rendimientos de la gestión pública y de los recursos humanos, solicitud justificada por el hecho de que a la propia secretaría se le había agregado la responsabilidad de la modernización administrativa. La solicitud no llevaba sustentada la necesidad del cambio, dado que se repitieron las responsabilidades que le habían correspondido a la Dirección General. El dictamen técnico de la SHYCP negó la solicitud, pero –según la opinión de los responsables–, como una muestra de capacidad de negociación política, sugirió su transformación en Unidad de Modernización (UM), que es como finalmente quedó consignada en la ley. La decisión estuvo basada en un dictamen técnico, pero ello no impidió que se generara una relación difícil entre ambas dependencias, o mejor dicho entre los funcionarios responsables de las áreas involucradas, la UM y la USC.²⁸ Debido a otro tipo de consideraciones, el titular de la UM fue promovido, y pasó a ocupar la Subsecretaría de Contraloría Social; sin embargo, continuó teniendo injerencia en las tareas relativas a la modernización administrativa y en particular en lo concerniente al servicio civil.²⁹

²⁶ Entrevista con Luis Guillermo Ibarra, alto funcionario de la SHYCP, octubre de 2000. Agradezco la apertura y confianza con que expresó sus puntos de vista, a partir de los cuales pude construir la explicación que expongo en este apartado.

²⁷ Juan Pablo Guerrero, “Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil a nivel federal”, Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública, documento de trabajo, núm. 61, s/f., p. 17.

²⁸ Entrevista citada, octubre de 2000.

²⁹ *Idem.*

La USC invirtió un año en la formulación del modelo y en la propuesta de la iniciativa de ley, y dos en la negociación con la Secodam para ajustar dicha propuesta.³⁰ Como se señaló, el compromiso establecido en el Promap exigía que esta propuesta se asumiera como responsabilidad compartida. El conflicto fue intenso y desgastante. Tres años después la propuesta es sancionada en el más alto nivel: el presidente solicita consensuarla con otros actores: la FSTSE, la cúpula del partido oficial y el Congreso.³¹ Con la FSTSE se avanzó hasta 75% de la negociación, quedando pendientes temas importantes como el papel que desempeñaría esta federación en la puesta en marcha de un sistema como el que se proponía, además de algunos puntos sensibles como era el de la ocupación de plazas cuyos titulares hubieran solicitado licencia. “No parecía que estos asuntos detuvieran el proyecto, al contrario, la relación con ellos era muy buena y podíamos haber llegado a un acuerdo”,³² aunque al parecer la FSTSE, al considerar que el sexenio estaba por concluir, cambió de parecer, como se apuntará más adelante.

³⁰ Los motivos de conflicto entre estas dos secretarías, según Juan Pablo Guerrero, eran de dos tipos: en el primero estaban las distintas “concepciones” de lo que debería ser el servicio civil y que reflejaban la reticencia de una secretaría al ver que la otra iba a acrecentar su capacidad de control sobre el personal administrativo de la federación. Si bien la SHyCP tenía una gran ascendencia sobre la burocracia al controlar los aspectos presupuestales, la Secodam había venido ganando espacios al controlar procesos vinculados con la verificación del cumplimiento de normas, procedimientos de la lucha anticorrupción, reglas para la adquisición patrimonial o la vigilancia de la observación de la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos. La rivalidad entre ambas secretarías no era nueva y la controversia que nos ocupa puso en juego la posibilidad de controlar el personal burocrático, lo cual no era un botín menor. El segundo tipo de diferencias tenía que ver con los contenidos de la propuesta: porcentaje de personal que salía del esquema de carrera para dejarse a la “libre designación”; el problema de la inmovilidad que la FSTSE reconocía como una “conquista social irrenunciable” y que los funcionarios de la USC proponían “negociar” a través de un esquema de “competencia permanente”, alternativa que no convenció a los de la Secodam. Éstos, además, reconocían como ventaja la “informalidad” de algunas reglas creyendo en la flexibilidad, mientras que los de la USC lamentaban que esas reglas no escritas hubieran producido resultados de indeseable calidad. La Secodam calificó como “rígida” la propuesta de la SHyCP y como un fin en sí misma. La Secodam pugnaba por un proyecto flexible, acorde con la complejidad de cada sector gubernamental y que rescatara las características eficaces de la burocracia mexicana. Juan Pablo Guerrero, *op. cit.*, pp. 22-33.

³¹ Esteban Moctezuma, en ese momento senador, lanza una iniciativa titulada “Profesionalización y evaluación del desempeño de los servidores públicos de la administración pública federal centralizada”, el 28 de abril de 1998. Dos semanas después el senador Moctezuma fue nombrado secretario de Desarrollo Social, con lo que la iniciativa quedó sólo en eso. Véase Juan Pablo Guerrero, *Consideraciones sobre la instauración del servicio civil en México*, presentación en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, 21 de mayo de 1998, mimeo, p. 18.

³² Entrevista mencionada, octubre de 2000.

Una vez superado el problema mayor, el proyecto enfrentó circunstancias adversas. Primero, no se quiso someter a la aprobación de las cámaras porque se acababan de aprobar los “candados” en la XVII Asamblea del PRI, y se temía que ello fuera a interpretarse como una medida oportunista; es decir que, mientras el partido endurecía sus requisitos de “promoción”, la administración los flexibilizaba. En las elecciones de 1997 para diputados federales el PRI pierde la mayoría en la Cámara Baja, lo que significa un importante obstáculo para que la iniciativa sea enviada para su discusión y eventual aprobación. Finalmente llega a la Cámara un paquete de leyes de contenido financiero que se prestaron a una fuerte controversia, lo que desalentó el último intento por someter a discusión la relativa al servicio civil.

Frente a ese panorama, los promotores del modelo iniciaron algunos cambios por la vía administrativa, al igual que se había hecho en el pasado, cuando otras experiencias en el mismo sentido encontraron también obstáculos infranqueables. Son cambios importantes que quizá allanen el camino en el futuro.³³ Por medio de normas, como las que se mencionaron

³³ Estos cambios ocurrieron en los aspectos siguientes: a) *Tabulador de salarios*. A partir de 1995 se diseñó y pone en práctica un tabulador más flexible; rompía con la rigidez del anterior, en el que a cada nivel jerárquico le correspondía un solo nivel salarial. Con ello se posibilita mejorar salarialmente sin que esto implique cambiar necesariamente a un nivel jerárquico superior. Para implantar este tabulador se requirió el adelgazamiento de las estructuras de las dependencias a fin de que estuvieran en posibilidad de sufragar el costo de las nivelaciones. La USC expidió normas para la aplicación de estímulos, con lo que se contrarrestaba la práctica de otorgarlos discrecionalmente. b) *Estímulos*. Los estímulos se ligaron a la productividad, la eficiencia y la calidad en el desempeño. A fin de evitar la discrecionalidad, el monto superior no podía exceder el 75% del valor hipotético que se obtuviera al otorgar el estímulo total permitido a los servidores públicos con derecho al mismo. Se avanzó en el registro automatizado de los estímulos, se sometió a la consideración de la Cámara de Diputados y en 1999 se redujo a 65% el valor hipotético fijado. c) *Integración de percepciones*. A este respecto, se propuso que una proporción del estímulo autorizado para cada puesto quedara garantizada a fin de mantener constante el sueldo tabular y evitar repercusiones en el déficit actuarial del ISSSTE. Esto obligaba a que ese monto de estímulos fuera sólo de 5% de las percepciones totales de los servidores públicos. Con ello se resolvió la diferencia existente entre los montos de los estímulos para cada nivel jerárquico, quedando una sola curva salarial para toda la administración pública centralizada. Más tarde (1999) se llega a reducir a 20% el monto de estímulos en relación con el sueldo. Este esfuerzo –inscrito en las recomendaciones de la OCDE– obliga a dar transparencia y modernizar el sistema de estímulos. d) *Valuación de puestos*. En junio de 1999 la USC emitió la norma relativa al Sistema de Descripción y Evaluación de Puestos de la Administración Federal para establecer una relación equitativa (objetiva) entre el valor del puesto y sus funciones. Esta emisión de la norma se acompañó de un proyecto para apoyar a las dependencias en el propósito de establecer un sistema de evaluación del desempeño que serviría para: otorgar el estímulo, el ascenso de nivel salarial y la detección de necesidades de capacitación. Se incluyeron guías de diferente grado de complejidad, desde la

en apartados anteriores, se trabajó durante el periodo comprendido entre 1997 y 1999; por ejemplo, desde 1998 operó el seguro de separación que ampara a 33 mil funcionarios. Los responsables de la propuesta insistieron en la necesidad de contar con una ley, dado que los funcionarios que no quedan protegidos por la legislación laboral no tienen derechos, y éstos deben estar consignados en un instrumento que exija obligatoriedad en su cumplimiento.³⁴

CONCLUSIONES

Si bien los resultados no estuvieron en sintonía con las expectativas de cambio, hubo unos mejores que otros. Se avanzó en aspectos que no habían sido considerados prioritarios, como el de la desregulación. De igual forma, se hizo un trabajo importante en el área de procesos electrónicos,

identificada como "Evaluación del cumplimiento de objetivos y competencias" hasta la que se conoce como "Evaluación de 360 grados". e) *Capacitación*. En junio de 1999 se presentó a las dependencias el proyecto de "Norma que establece un esquema general de capacitación que incluye acciones sistémicas e integrales y que se vinculen con los objetivos de las instituciones". f) *Separación*. En 1998 la USC diseñó y puso en marcha el Fondo de Separación Individualizado que cumple un triple propósito: servir como mecanismo de ahorro, reconocer la antigüedad ante la posible separación y complementar la pensión del ISSSTE. La propuesta consiste en que el gobierno aporta un monto igual al que aporta el trabajador que va desde 2% hasta 10% del sueldo mensual. También elaboró el "Manual de sueldos y prestaciones para los servidores de 'mando' de la Administración Pública Federal", en el que se establece un sistema de compensación que incluye: sueldo, estímulo y prestaciones; el tabulador de sueldos se compone de siete grupos, desde subsecretario de Estado hasta jefe de departamento; el sueldo lo componen dos conceptos: sueldo base y compensación garantizada, la que se otorga de manera regular y se vincula al valor del puesto y al nivel salarial; se integra una tabla de grados de responsabilidad, lo que permite una evaluación del desempeño que se refleje en un ascenso de nivel salarial, sin pasar a ocupar otra plaza. Existe el ascenso horizontal, esto es, una mayor responsabilidad sin que ello implique necesariamente un ascenso en la jerarquía. Puede haber ascenso de grupo, esto es, a un puesto de mayor jerarquía. Se incluye la posibilidad del estímulo, que es otorgado de manera adicional y por tanto no forma parte del sueldo regular. Las prestaciones se clasifican en: de seguridad social, es decir, las que se dan de conformidad con la ley del ISSSTE y los seguros, y que se dividen a su vez en: nuevo seguro institucional (de 40 a 108 meses de sueldo integral), seguro colectivo de retiro, seguro de gastos médicos mayores y seguro de separación individualizado; económicas, que son el aguinaldo, la prima vacacional, pago de defunción, primas quinquenales y ayuda para despensa; las inherentes al puesto, que son las que se otorgan para apoyar el cumplimiento de responsabilidades, como personal de apoyo, equipos de comunicación y gastos de representación; y las de tiempo libre, que se refieren a vacaciones con goce de sueldo. Documentos de trabajo de la USC.

³⁴ *Idem*.

al que de manera intencional no se le dio publicidad para no generar resistencias, por tratarse de un área novedosa.³⁵ Por lo que respecta al establecimiento de indicadores y la consecuente medición del desempeño, está claro que la SHyCP quedó fuera del esfuerzo inicial de la propuesta de los llamados indicadores de gestión, lo que la obligó a ofrecer una distinta que en los hechos anulaba la de la Secodam. Pero, dado que dicho ofrecimiento fue tardío, tampoco logró que los denominados indicadores estratégicos pudieran llegar a integrarse, perdiéndose así la oportunidad de hacer una evaluación de la gestión en forma más objetiva. Respecto del tema del servicio civil, al acercarse el final del sexenio los problemas intersecretariales y hasta personales parecían haber quedado resueltos; sin embargo, al igual que en los intentos anteriores, la FSTSE, que había sido formalmente invitada a discutir la propuesta, una vez acordados los términos del proyecto de ley, dio marcha atrás, al sentir que ponía en riesgo el principio de inamovilidad de los trabajadores. No estuvo dispuesta a asumir este riesgo, aunque con ello se perdiera la posibilidad de que los llamados trabajadores de base logaran la tan necesaria “reconversión” que les permitiera mejorar y ascender en la escala jerárquica.³⁶ Si bien se reconoce al Promap como un mejor punto de partida, sus resultados finalmente quedaron, como anteriormente los de otros programas, subordinados en relación con otras prioridades, así como sujetos a la solución de los conflictos de interés de un aparato público de un tamaño como el del gobierno federal en México.

³⁵ Entrevista, mayo de 2002.

³⁶ *Idem*.