

La reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político ¿Por dónde empezar?¹
Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía

Juan Pablo Guerrero Amparán

¹ Se agradece al Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE y a la Fundación Ford por el apoyo brindado para la elaboración de este trabajo.

Resumen

Este ensayo quiere demostrar que existe una secuencia ideal para la reforma de la administración pública del nuevo gobierno federal (2000-06), a partir de la consideración de las principales características del sistema político-burocrático del régimen que llegó a su término con la derrota del PRI en las elecciones presidenciales del 2 de julio del año 2000. El documento sugiere que para crear una administración pública democrática (abierta, responsiva y congruente con la competencia electoral), que sea además eficaz y eficiente, la ruta crítica es la siguiente: 1) en primer lugar, debe transparentarse totalmente el ejercicio del gasto y la responsabilidad de las tareas gubernamentales; 2) enseguida, deben crearse las condiciones en el interior de la administración pública para la rendición de cuentas, a través de evaluación de resultados; 3) finalmente, la transparencia y rendición de cuentas deben acompañarse de una profesionalización meritocrática, particularmente en áreas técnicas y estratégicas.

Esas tres direcciones del cambio buscan en realidad crear los contrapesos que se verifican en todos los gobiernos capaces de ofrecer honestamente los bienes y servicios que sus sociedades demandan; son contrapesos que no han existido en la administración pública federal en México.

Abstract

This essay seeks to demonstrate that there is an ideal sequence for reform in public administration in the government of Vicente Fox who will take office in December 2000. This sequence takes into account the core characteristics of the political-bureaucratic system of the regime that ended with the PRI defeat in the presidential elections of July 2, 2000. The document suggests that in order to create a democratic public administration (open, accountable and reflecting the principles of electoral competition), and one that is also effective and efficient, the best route to pursue is the following one: 1) in the first place, expenditures and responsibility for government tasks should be made completely transparent; 2) next, greater accountability must be encouraged through the application of result-based evaluation; 3) finally, this increase in the degree of transparency and accountability of the federal government should be accompanied by merit appointment career and professionalization, particularly in the technical and strategic posts of the bureaucracy.

The goal of these three reforms is to create the checks and balances that exist in all democratic governments that are able to offer without a significant degree of corruption the goods and services that their societies demand; these checks and balances have not existed in the federal public administration in Mexico.

*Introducción**

El aparato administrativo que hereda el gobierno del presidente Vicente Fox Quesada está seriamente desprestigiado. Diversas encuestas han mostrado que entre las principales causas de la escasa legitimidad del gobierno priísta, está la poca capacidad para cumplir con sus funciones más elementales; la ineficiencia para ofrecer servicios y atender demandas sociales; su tendencia a interpretar discrecionalmente la ley, lo que genera abuso de autoridad, arbitrariedad e impunidad; la falta de responsabilidad de sus actos y omisiones y la falta de rendición de cuentas; y en forma destacada, el oportunismo y la corrupción.

La legitimidad del nuevo presidente puede erosionarse pronto si la población no percibe cambios que atiendan a esos problemas. El voto por Vicente Fox fue también un voto de hartazgo en contra del sistema político-burocrático, y aunque se irá el PRI de la presidencia a partir de diciembre, el aparato burocrático seguirá ahí. El candidato opositor panista ganó la presidencia pero le falta tomar el poder, es decir, controlar al aparato administrativo federal. Sólo podrá lograrlo con la cooperación de sus integrantes en la burocracia.

Uno de los principales retos del gobierno entrante (2000-2006) es eliminar esa ilegalidad y corrupción, y construir una administración pública que ofrezca, en forma efectiva, honesta y eficiente, los bienes y servicios que la población quiere. Para el nuevo presidente, el reto se traduce en construir un *gobierno con un aparato administrativo democrático*. Ello significa que el poder ejecutivo y su administración deben cumplir con las condiciones siguientes:

- a) Apego a la ley, con la clara delimitación de la esfera de acción gubernamental;
- b) Transparencia en el uso de recursos públicos y la asignación de las responsabilidades;
- c) Rendición de cuentas e imputabilidad (calidad de atribuir la culpa o responsabilidad a alguien).

A lo largo del tiempo, el gobierno mexicano fue cada vez más incapaz de cumplir con sus funciones elementales y fue asumiendo compromisos y atribuciones crecientes a un alto precio fiscal. Por lo que adicionalmente, el gobierno debe ser capaz de cumplir con sus funciones para mantener su legitimidad, para lo cual la administración pública debe ser:

- d) Efectiva, es decir tener la capacidad de intervenir positivamente en la sociedad;
- e) Eficiente, para lograr los impactos deseados al menor costo presupuestal posible.

* Agradezco los comentarios a las versiones preliminares que hicieron María Amparo Casar, David Arellano Gault y Luis Rubio.

Es obvio que lograr las cinco características mencionadas es muy complejo y requiere de tiempo. Aunque todas ellas están relacionadas, cada una podría tomar un sexenio para conseguirse plenamente. Existen dos dilemas.

Por un lado, el aparato gubernamental es un universo sumamente complejo, lleno de agencias, grupos y redes de actores con intereses propios bien establecidos que penetran a diversos sectores sociales. Al paso de los años, lo anterior generó un conjunto de instituciones que conformaron un sistema económico y social amplio y estable que convive en el seno de la sociedad mexicana y que, por poner un ejemplo, hoy representa cerca del treinta por ciento del producto interno bruto. Ese conjunto institucional vasto y estable es, por naturaleza, resistente al cambio en sus aparatos y reglas de funcionamiento, tanto las formales como las informales¹. El dilema es que la administración pública se resiste al cambio, por lo que la reforma del nuevo gobierno debe estar bien diseñada, con estrategias de implantación paulatinas y consistentes, además de objetivos y tiempos de maduración definidos claramente. Es recomendable evitar sobrecargar a la burocracia de incentivos de cambio y mandatos divergentes a lo largo del proceso y es fundamental que los objetivos de la reforma sean claros para las burocracias y les ofrezcan incentivos positivos claros que estimulen su cooperación. Sin la amplia colaboración de la burocracia en todos los niveles, la reforma administrativa tendrá escasas posibilidades de éxito.

El segundo dilema es que, bajo ciertas circunstancias, los objetivos que mencionamos pueden entrar en conflicto. Por ejemplo, mientras que el desarrollo de la transparencia puede favorecer la rendición de cuentas, ambos pueden, en un entorno poco profesionalizado, dificultar la eficiencia y la eficacia. Si el mandato de la transparencia es demasiado legalista, la acción pública se puede ver bloqueada. En otro ejemplo, la eficacia ha ido en muchas ocasiones en contra de la imputabilidad en regímenes autoritarios. En entornos excesivamente reglamentados, el estricto apego a la norma legal genera inevitablemente ineficiencia e ineficacia y hasta puede provocar la parálisis gubernamental².

Los dos dilemas obligarán al nuevo gobierno a tomar desde el principio decisiones estratégicas para diseñar el cambio en la administración pública. Al trazar su ruta crítica, el nuevo gobierno tendrá que dar prioridad a algunas de las características en detrimento de otras, a través de un plan de acción sencillo y claro para todos los involucrados.

¹ La literatura sobre cambio e inercia burocrática es muy amplia. Puede verse por ejemplo *Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries*, de James Rauch y Peter Evans, manuscrito, Universidad de California en Berkeley, abril de 1997 y *Reformando al gobierno, una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, M.A. Porrúa, 2000, coordinado por David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo Del Castillo.

² Algunos de estos dilemas del cambio administrativo están tratados en Blanca Heredia y Ben Ross Schneider, "The Politics of Building Administrative Capacity in Developing Countries", en Heredia, Schneider (Coords), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, manuscrito, junio, 2000.

¿Por qué el gobierno mexicano y su aparato administrativo no han sido capaces de ofrecer esas cinco cualidades? (Apego a derecho, transparencia, rendición de cuentas, capacidad y eficiencia) Diversos estudios comparados han mostrado que otros gobiernos han contado con dos mecanismos fundamentales para dar capacidad y honestidad a los aparatos administrativos de los gobiernos democráticos³. El primero es la existencia de organizaciones jerárquicas profesionalizadas que funcionan con un control centralizado de la administración pública; el segundo son los sistemas de pesos y contrapesos. El primer mecanismo asegura la capacidad del gobierno, mientras que el segundo delimita la acción gubernamental, favorece el apego a derecho, la honestidad, la rendición de cuentas y la profesionalización. El gobierno mexicano ha contado parcialmente con el primer mecanismo y ha carecido en buena medida del segundo. En este ensayo vamos a estudiar lo que el ejecutivo puede hacer, dentro de su esfera de facultades, para crear esos contrapesos que permitan completar el conjunto de elementos básicos para lograr el gobierno con la capacidad y la honestidad que la sociedad demanda.

En ese marco se presenta el debate sobre la necesaria reforma del gobierno y la administración pública en México. A grandes rasgos, la discusión gira en torno a una disyuntiva: la primera alternativa consiste en poner el énfasis en el fortalecimiento de la capacidad y eficiencia de los aparatos administrativos del poder ejecutivo a través de la reestructuración de agencias y la instauración de nuevos modelos de gestión; la segunda subraya la necesidad de elegir primero las condiciones que favorecen la honestidad y rendición de cuentas.

Nuestra propuesta principal es que la segunda vía es preferible desde el punto de vista político y trae aparejadas mejorías en las capacidades del gobierno, es decir, atiende al mismo tiempo los dos objetivos: honestidad y capacidad. El mayor inconveniente de la primera vía es que no garantiza avances en legalidad, responsabilidad, honestidad y rendición de cuentas. Solamente a través de la creación de contrapesos al ejercicio administrativo se podrá construir el mecanismo faltante para lograr un gobierno que atienda la demanda social de reducir la corrupción y construir un gobierno capaz pero limitado al marco legal; eficiente, pero dispuesto a rendir cuentas. Es por ello que sugerimos que la primera y principal tarea del gobierno del Presidente Fox, con respecto a la administración pública, es desarrollar un sistema de pesos y contrapesos en la actividad gubernamental, para lograr avanzar hacia las cinco cualidades de la administración pública democrática.

¿Cómo lograrlo? Existen dos tipos de contrapesos, los externos y los internos. Los contrapesos externos se logran con la división efectiva de poderes y el fortalecimiento de la sociedad civil. Los tres grandes actores son el congreso, el poder judicial y los grupos sociales. Para el caso de México, esto significa que una

³ Puede verse *The State in a Changing World, World Development report 1997*, Washington D.C., Banco Mundial, y Adam Przeworski, *et al.*, “*Democracy and development: political institutions and well-being in the World, 1950-1990*”, Cambridge: Cambridge University Press, 2000. 321 p.; y de Geoffrey Sheperd, “*Modernizing the public administration in Latin America: Common problems, no easy solutions*”, manuscrito, 1996.

buena parte de esta tarea corresponde en primer lugar al poder legislativo, al fortalecer sus funciones de diseñar y aprobar leyes y supervisar al poder ejecutivo.⁴ En segundo lugar, significa que también debe fortalecerse el poder judicial en su tarea de aplicar la ley y hacer justicia en forma imparcial y expedita.⁵ Tercero, es deseable que sigan proliferando los contrapesos sociales, que son ejercidos principalmente por las organizaciones civiles, los grupos de presión y los medios de comunicación, que representan equilibrios indispensables para lograr los gobiernos democráticos.⁶

No obstante, la completa consolidación de los contrapesos externos puede tomar más de un sexenio. Profesionalizar a los legisladores y crear las carreras parlamentarias y construir un poder judicial autónomo y profesional que garantice la seguridad de las personas, los patrimonios y la propiedad privada y asegure al mismo tiempo el cumplimiento de las leyes y los contratos, son tareas que toman mucho tiempo.⁷ El poder ejecutivo tiene indudablemente influencia en fortalecer la autonomía y capacidades del legislativo, el judicial y la sociedad. Son ámbitos en los que puede impulsar o apoyar iniciativas en forma destacada, como, por citar algunos ejemplos, promover la reforma constitucional que permita la reelección inmediata de los legisladores y fortalecer legal, presupuestal y técnicamente el órgano encargado de la fiscalización del presupuesto⁸. Puede fortalecer a la sociedad y sus medios de comunicación al pasar del régimen de concesiones al de propiedad en el caso de los medios electrónicos. De una forma más general, puede abrir sus sistemas de información de formal tal que se faciliten las tareas del legislativo, el judicial y los medios de comunicación. Pero en todos los casos, el ejecutivo actúa como un participante más en ese proceso, sin determinarlo forzosamente.

Por el contrario, los controles internos se inscriben por definición en la esfera facultativa del propio ejecutivo⁹. Tienen varias funciones, entre las que se cuentan: acotar los niveles de discreción en sus diversas esferas de actuación pública; vigilar

⁴ Se recomienda al respecto a María Amparo Casar, “Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México”, en *Política y Gobierno*, México, CIDE, vol. 6, núm. 1, 1999.

⁵ En este tema se recomienda a Ana Laura Magaloni y Layda Negrete, “Desafueros del poder, la política de decidir sin resolver”, en *Trayectorias*, Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León, año 2, núm. 2, 2000.

⁶ Sobre este punto puede revisarse de Juan Pablo Guerrero, “Evaluación de políticas públicas, teorías y realidad en nueve países desarrollados”, *Gestión y Política Pública*, vol. 2, CIDE, 1995.

⁷ Sobre los retos para el poder legislativo, puede verse a Benito Nacif, *El Congreso Mexicano en transición: cambios y continuidades*, Documento de Trabajo 101, División de Estudios Políticos, CIDE, y del mismo autor, *La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría*, Documento de Trabajo, núm. 126, División de Estudios Políticos, CIDE.

⁸ Los recursos legales de la Contaduría Mayor de Hacienda son sumamente limitados. Sus recomendaciones carecen de consecuencias legales y dependen del poder auditado, el propio ejecutivo, para fincar responsabilidades. Se recomienda revisar el estudio de Luis Carlos Ugalde, “El poder fiscalizador de la Cámara de Diputados”, *El control de las finanzas públicas*. Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., México, 1996.

⁹ Horn, J. Murray. *The political economy of public administration. Institutional choice in the Public Sector*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995. 263 p.

la legalidad de las acciones y omisiones del gobierno; despolitizar algunas decisiones que tienen una naturaleza predominantemente técnica; evaluar la acción gubernamental y mejorar la formulación y ejecución de algunas políticas; mejorar la información y la transparencia; favorecer la rendición de cuentas de los responsables de las acciones gubernamentales.

Reitero que en este documento vamos a poner el énfasis en aquello que está claramente en la esfera del ejecutivo para crear los contrapesos, es decir los procesos y controles internos. Partiré de una presentación esquemática de un conjunto de estudios sobre el papel de las burocracias en los cambios de régimen político y el sistema político-administrativo en México¹⁰. La forma como voy a proceder es como sigue:

1. Enumeraremos primero las principales características de la administración pública en México;
2. Explicaremos por qué en un contexto político-administrativo como el mexicano, las reformas orientadas hacia la eficiencia y la eficacia, sin el impulso anterior de la transparencia y rendición de cuentas, pueden no ser suficientes;
3. Vamos a concluir con una propuesta general de los primeros pasos estratégicos para la creación de una administración pública democrática que favorezca una efectividad oportuna y resultados positivos a bajos costos fiscales.

Características actuales de la administración pública en México

Presentaré esquemáticamente cuatro elementos estructurales clave del marco institucional de los aparatos administrativos del gobierno los cuales, más allá del marco legal, influyen definitivamente sobre su actuación y funcionamiento. A partir de esos elementos identificaré y enlistaré sus características actuales.

1) La ausencia de equilibrios y contrapesos reales en la administración pública

Hasta la década de los años noventa, el sistema político fue autoritario y presidencialista, con la subordinación de los poderes legislativo y judicial, así como de los gobiernos estatales, y con lógicas de competencia política particulares y alejadas del juego democrático-electoral¹¹. En ese marco, se generó una completa

¹⁰ Puede verse sobre el particular, David Arellano Gault y Juan Pablo Guerrero Amparán (eds.), *Lecturas de reformas administrativas en México en los noventa*, manuscrito, CIDE, División de Administración Pública, agosto del 2000, 350 p.

¹¹ Seguimos aquí a María Amparo Casar. "Las bases político-institucionales del poder presidencial en México". *Política y Gobierno*, vol. 3, núm. 1, primer semestre, 1996, pp. 61-92

politización de la administración pública. La fusión de clase política y la alta burocracia es un fenómeno frecuente en otros países y se debe, entre otras cosas, a la intervención del sector público en prácticamente todas las actividades de la vida política, económica y social. No obstante, en el caso de México el grado de politización fue máximo, pues de hecho hubo (hasta el 2 de julio del 2000) una fusión completa entre las elites políticas y los altos funcionarios públicos¹².

La consecuencia más trascendental de la unión entre política y administración fue la ausencia de contrapesos al aparato gubernamental. En otros países existen generalmente límites al poder ejecutivo que preservan zonas de autonomía entre las elites políticas y los aparatos burocráticos¹³. Entre esos contrapesos está la independencia y facultades de los otros poderes, la lógica de la competencia política que permite la alternancia en el poder de los partidos políticos y, en forma destacada, un contrapeso de carácter interno: la existencia de servicios civiles de carrera para normar el desarrollo de los recursos humanos en las burocracias¹⁴. La particularidad del caso mexicano es que no se verificó ninguno de esos contrapesos. Los límites a la actuación del gobierno mexicano y su administración fueron impuestos principalmente por factores externos¹⁵: las crisis económicas y la necesidad de aplicar planes de austeridad, los grupos de poder en la sociedad, los inversionistas nacionales y extranjeros, y recientemente los partidos de oposición que fueron ganando apoyos sociales y posiciones de poder. Internamente, los límites fueron paradójicamente las propias debilidades estructurales de la burocracia, como su fragilidad presupuestal, sus limitaciones organizacionales, sus rivalidades internas, sobre las que abundaremos más adelante.

Al ganar el pan la presidencia, la fusión entre elite política y alta función pública se romperá de tajo debido a que será inevitable la distinción entre los miembros del PRI y los burócratas. Es oportuno subrayar aquí que cuatro elementos, a saber: la ruptura de la unión entre la alta burocracia y el partido gobernante (y la clase política gobernante); la creciente autonomía del poder legislativo; el paulatino fortalecimiento del poder judicial; y el hecho de que la mayoría de los estados están gobernados por un partido diferente al partido en la presidencia de la República, nos hacen proponer que los resultados del 2 de julio del 2000 marcaron no sólo una alternancia en el poder sino *un cambio de régimen político* cuyas nuevas reglas del juego están en proceso de definición. En otros términos, el drástico cambio en las relaciones de fuerza entre los tres poderes de la unión y entre el gobierno federal y

¹² Puede verse al respecto a Joy Langston, "Sobrevivir y prosperar: una búsqueda de las causas de las facciones políticas intrarrégimen en México", *Política y Gobierno*, México, CIDE, vol. 2, núm. 2, 1995.

¹³ Al respecto puede verse a Horn, J. Murray (1995), obra citada.

¹⁴ Consúltese a Shahid Amjad Chaudhry, Gary James Reid, Waleed Haider Malik (eds), *Civil service reform in Latin America and the Caribbean*, Washington D.C., World Bank Technical Paper 259, 1994; y a Barbara Nunberg, *Managing the Civil Service, Reform Lessons from Advanced Industrialized Countries*, Washington D.C., World Bank Discussion Papers, núm. 204, 1995.

¹⁵ Muchas de esas debilidades son revisadas por Carlos Elizondo y Blanca Heredia en "La instrumentación de la reforma económica en México, 1985-1999", manuscrito, 1999.

los gobiernos estatales, hacen que buena parte de las reglas del juego anteriores estén caducas: aunque el marco legal-constitucional siga siendo el mismo, el contexto político y los equilibrios que estructuran el comportamiento de los actores son radicalmente distintos. Con una legitimidad política extraordinaria debido al triunfo electoral, el nuevo presidente de la República tendrá poderes sumamente acotados y la necesidad de acogerse a las leyes en forma escrupulosa, lo cual define un nuevo sistema de relaciones políticas.

Después de una simbiosis que duró por lo menos cincuenta años, la alta burocracia federal se quedó aislada de su partido y viceversa. Ello genera por sí solo una gran oportunidad de reforma en el aparato administrativo pues se rompen una serie de ataduras políticas en donde la administración pública gana autonomía y adquiere la necesidad de actuar con mayor apego a la norma para mantener la estabilidad laboral. Es previsible que la mayoría de los altos funcionarios busquen asegurar su carrera en la administración pública. A poco tiempo del resultado electoral, algunos funcionarios han manifestado su adhesión a las oportunidades y potenciales beneficios del cambio político, aunque en el fondo exista desconcierto e incertidumbre debido a que la pérdida de la presidencia de su partido implica un cambio fundamental en la cultura político-administrativa.¹⁶ Habrá un sinnúmero de priístas que lo seguirán siendo en la burocracia federal, pero puede anticiparse que su comportamiento se adecue pronto a las nuevas reglas del juego, debido a la longitud del periodo presidencial y a la incertidumbre con respecto al futuro del PRI. Es posible que los funcionarios busquen adaptarse a los nuevos jefes y, por primera vez, busquen ser escrupulosos en el cumplimiento de la normatividad y presionen para que muchas reglas no escritas del sistema anterior, que regulan buena parte de la vida interna de la burocracia y su actuación, se sistematicen (aludiremos a esas reglas en un momento).

Volvamos a la ausencia de contrapesos considerables. Al no existir estos últimos, no se desarrollaron los controles efectivos que en otros países aseguran que la administración actúe en forma transparente y con posibilidades de rendir cuentas. No significa que no hubo controles ni que la administración pública actuó totalmente desligada de las reglas escritas; significa que ni esos controles la hicieron imputable, transparente y capaz de rendir cuentas, ni esas reglas impidieron el desarrollo de la corrupción institucionalizada, el desvío de fondos públicos, el uso de información privilegiada con fines particulares, el abuso de autoridad o el conflicto de intereses,

¹⁶ Se hicieron 25 entrevistas personales y no representativas entre julio y septiembre del 2000 con funcionarios de mandos altos (Directores Generales, Jefes de Unidad y un subsecretario). En 1997, sin contar los organismos desconcentrados (que hoy son 282 organismos), existían 21 funcionarios con nivel de secretario, 62 subsecretarios, 17 oficiales mayores, 37 jefes de unidad y 152 coordinadores generales. O sea que de primer nivel, 268 funcionarios públicos, más los directores de los 282 organismos desconcentrados (entre ellos PEMEX, IMSS, CFE, Conacyt, CIDE...). Si a se agregan los 563 directores generales (puestos de a 100 mil pesos mensuales netos), existen en la administración federal más de mil puestos de mandos altos.

por citar algunos ejemplos¹⁷. En síntesis, al no haber instancias con capacidad autónoma y verdadera de supervisar a las agencias públicas, esas reglas no impidieron la violación de la ley. La falta de contrapesos reales y efectivos favoreció una interpretación laxa de la ley que no acotó claramente las atribuciones y dejó amplios márgenes de discrecionalidad y corrupción en una palabra.

En otro estudio abordamos las características de los controles que desarrollaron la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, particularmente en el ejercicio del gasto¹⁸. Aquí vamos solamente a señalar las principales debilidades de la forma de control aplicada hasta ahora.

2) *El marco normativo y el desarrollo de la informalidad como norma de la vida interna de la administración pública*

- Los controles y los incentivos perversos

El control que ha influido significativamente en el comportamiento de los aparatos administrativos ha tenido dos vertientes principales: el contable, que enfatizó el control sobre el flujo de efectivo y la salud financiera de las diversas agencias públicas, y el administrativo, que aseguró que el ejercicio del gasto y la acción pública satisficiera el conjunto de requisitos normativos. Si bien este sistema logró imponer restricciones sobre el déficit de las finanzas públicas, generó una serie de requisitos para poder acceder a recursos que fueron, por las mismas razones, generalmente controlados por las áreas administrativas que se convirtieron en diques de poder en cada sector de la administración.

Las normas que regulan el proceso de gasto privilegian el conjunto de procedimientos necesarios para su ejercicio y relegan la atención sobre los impactos reales de las políticas en la sociedad; los incentivos se orientan hacia el uso rígido y reglamentado del gasto, sin que exista preocupación por el ahorro o la rentabilidad social de los recursos¹⁹. Al mismo tiempo, no ha habido voluntad de transparentar las lógicas de asignación presupuestal, pues los programas gubernamentales han estado siempre prisioneros de las inercias que revelan compromisos políticos y privilegios o las urgencias que traducen la intransigencia de la presión fiscal. Esos programas han sido por lo tanto víctimas de la disponibilidad de recursos y el manejo discrecional de las áreas administrativas encargadas de elaborar y controlar

¹⁷ Puede verse el estudio sobre corrupción elaborado por José Octavio López Presa (coord.), *Corrupción y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

¹⁸ *Consideraciones sobre la transparencia en el gasto público en México*, Juan Pablo Guerrero Amparán, manuscrito, CIDE, División de Administración Pública, agosto del 2000.

¹⁹ Puede verse al respecto a Jorge A. Chávez Presa, *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México, FCE, en prensa, 2000.

el presupuesto (las DGPyPS, Direcciones Generales de Programación y Presupuestación en las dependencias).

Una vez cumplidos los requisitos del control sobre el flujo de efectivo y el seguimiento escrupuloso de una serie de procedimientos administrativos para el uso de recursos públicos, se han dejado de lado dos consideraciones que son de la primera importancia para el funcionamiento de una administración pública democrática: cuál es el impacto de las políticas gubernamentales y quién es responsable de las mismas. El asunto de los efectos de las políticas es primordial para determinar los criterios de asignación del gasto, por ejemplo. El sistema presupuestal mexicano, si bien logró el control sobre el déficit fiscal en la década de los años noventa, se quedó en el nivel de las buenas intenciones con respecto a la eficiencia distributiva de los recursos presupuestales y con respecto a la eficiencia en la operación del gasto.²⁰ En lo primero, es decir la capacidad de revelar las preferencias sociales y traducirlas eficientemente en asignaciones jerarquizadas de gasto, es esencial la evaluación de resultados de las políticas y programas gubernamentales, lo cual no existe todavía en México.²¹ Por el contrario, los controles existentes se limitaron a la restricción del flujo de efectivo y el cumplimiento de los procedimientos, lo cual generó la inercia burocrática, la ineficiencia y la desatención de los contenidos y los impactos de las políticas.

- La inexistencia del responsable

En lo que se refiere al sistema de identificación de responsables o de atribución de la culpa a alguien (imputabilidad) en casos de efectos negativos por la acción pública, por ineficacia, ineficiencia o corrupción, el sistema no es efectivo pues no ha concentrado nunca la responsabilidad en una sola instancia o funcionario. Lo mismo se verifica en los ámbitos en donde la omisión de la autoridad tiene efectos perniciosos para la sociedad. Ello ha tenido impactos negativos para la legitimidad gubernamental y el desarrollo democrático, por las dificultades que tiene la sociedad de controlar a sus gobernantes.

Por una parte, el sistema de responsabilidades está sumamente diluido entre un conjunto numeroso de actores: instancias jurídicas, coordinadoras, presupuestales, especializadas, oficinas administrativas, todas participan en el proceso de sancionar una decisión o aprobar cualquier acción. Parece que la lógica es deliberada y tiene el objetivo de que al final no exista un responsable que pueda ser identificado por las acciones y omisiones de la autoridad administrativa. La

²⁰ Puede verse Juan Pablo Guerrero Amparán, “Comentario: Restricciones institucionales a la reforma presupuestal en México en los años noventa”, en José Luis Méndez y Uri Raich (Coords), *Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales*, México, INAP-IFE, 2000.

²¹ En esto puede verse Vicent Spenlehour, *L'évaluation de politique, usages sociaux, trois études de cas d'évaluation*, Paris, L'Harmattan, 1995; y Juan Pablo Guerrero Amparán, “An analysis of the budget reform in Mexico and its impact on budget transparency”, documento presentado en la 61 Conferencia Anual de la American Society for Public Administration, San Diego, CA, abril, 2000.

ambigüedad con respecto a la responsabilidad genera nuevamente ineficiencia e ineficacia, pues obliga a que varios actores burocráticos, que muchas veces responden a intereses divergentes, de grupo o particulares, participen en el proceso de implementación de las acciones. En este marco no es extraño que decisiones y sus aplicaciones demoren semanas y hasta meses, con significativos costos económicos al faltar el visto bueno y firma de un funcionario que es un eslabón de la larga cadena de instancias que diluyen la responsabilidad y entorpecen el proceso.

- Los desatinos de las leyes

Por otra parte, cuando no genera lagunas legales, el entramado legal no acota con claridad las áreas de intervención de las autoridades ni limita los niveles de discreción en las diversas esferas de actuación pública. Ello explica la falta de responsabilidad tanto por acción como por omisión. Es decir que por un lado hay imprecisión sobre el ámbito y la forma de intervención de las autoridades y esa ambigüedad se reproduce en dos sentidos: al nivel del sector central, en donde no es claro qué agencia o dependencia puede y debe intervenir, y en el ámbito intergubernamental, pues no es del todo claro a qué orden de gobierno le corresponde actuar, si al federal, al estatal o al municipal. En segundo lugar, una vez intuida la facultad, la ley no define con precisión los límites del contenido de la misma, es decir que no queda claro cuál es el alcance de o nivel de discreción del acto de autoridad.

Ligado a lo anterior, existen inconsistencias y en ocasiones contradicciones entre los diversos marcos legales, cuyo desarrollo ha respondido al conjunto de contingencias de tipo político y económico que se le fueron presentando al régimen²². A este respecto, aunque el trabajo del poder judicial se ha mejorado en los últimos años, la tarea pendiente es todavía de una gran magnitud y más requiere de un esfuerzo de rediseño del conjunto de marcos normativos de la acción administrativa con base en los objetivos de mediano y largo alcance del gobierno. Pero esta condición, nuevamente, ha hecho sumamente difusa a la responsabilidad.

- El órgano de control interno y la ley de responsabilidades

De su lado, el órgano encargado del control interno, la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), está subordinado al ejecutivo y carece de suficientes recursos técnicos, humanos y legales para constituirse en un contrapeso efectivo a los poderosos aparatos burocráticos. Por añadidura, la ley que define las responsabilidades y castigos de los funcionarios públicos, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se presta a interpretaciones discrecionales y es sumamente blanda con los infractores. Al mismo tiempo, su

²² Puede consultarse a Enrique Cabrero Mendoza, *Del administrador al gerente público*, México, INAP, 1995.

aplicación depende nuevamente de un conjunto de instancias participantes que entorpecen el proceso.

Con la responsabilidad diluida, la ley de responsabilidades suave y el supervisor subordinado, el esquema de incentivos para los funcionarios, los individuos y los sectores sociales (costos de oportunidad de cumplir plenamente con las reglas y la falta de aplicación de sanciones), favoreció enteramente el ajuste mutuo por la vía económica, particular y por encima de la ley. Con ello, la burocracia salía internamente cohesionada a consecuencia de la colusión y las complicidades recíprocas; a su vez, ello restaba autonomía a los burócratas en el interior del sistema y frente a los superiores.

- El reino de la informalidad

La informalidad ocurre cuando el comportamiento de los burócratas no corresponde a las reglas formales. Aunque en ocasiones algunas reglas se cumplen o parecen cumplirse (como las del control del flujo de efectivo y los procedimientos del gasto), existen amplias zonas de actuación burocrática en donde la regla se salta o se dobla, y desde afuera, la impresión generalizada es que no se cumple la ley.

En los hechos, la administración ha generado reglas del juego no escritas para varios de sus arreglos fundamentales y para algunas de sus lógicas de su funcionamiento. Por ejemplo, en lo que a su organización se refiere, gran parte de sistema que rige al personal de confianza²³ y sus relaciones intra-institucionales se ha basado en reglas informales: las reglas de la movilidad interna en la burocracia, los incentivos económicos y profesionales, las prestaciones, las remuneraciones netas, su fiscalización, las condiciones para la formación de equipos de trabajo, las lógicas de colaboración, todos son factores de la primera importancia cuyas reglas reales son conocidas por todos los interesados pero inexistentes en los manuales formales.

Al mismo tiempo, aspectos fundamentales del funcionamiento administrativo también han seguido la ley no escrita: la definición de las prioridades y los objetivos, el contenido de las políticas, las lógicas de la asignación del presupuesto, el manejo de la información, la identificación de las poblaciones objetivo, las estrategias de implementación, el seguimiento o abandono de un programa. Todo ello ha sido discrecional y dependiente de las preferencias de las jerarquías burocráticas. En un entorno en el cual no existen los pesos y contrapesos, la informalidad es pronto sinónima de arbitrariedad. Es decir que el exceso de reglamentación (a veces con leyes contradictorias) ha cubierto el predominio de sistemas informales de funcionamiento, con espacios de discrecionalidad real para los funcionarios, mientras que la arbitrariedad se incrementa por la confusa asignación de las responsabilidades.

²³ Hablamos de más de doscientos mil empleados solamente en el sector central que son quien realmente controlan los procesos de toma de decisión del aparato gubernamental.

La informalidad es un arreglo institucional que tiene costos y beneficios: por una parte genera el oportunismo y la ineficiencia, elevando los costos de transacción de los aparatos burocráticos, pero por otro lado la informalidad permite que algunas transacciones esenciales se realicen, a pesar de las reglas. Esta informalidad se ha convertido en una forma de operación permanente y cotidiana: la corrupción, las transacciones colusivas, el patrimonialismo burocrático, el clientelismo, el oportunismo y la ineficiencia se han implantado. Al mismo tiempo, el exceso de normas y la complejidad de sus contenidos, han elevado sustancialmente los costos de transacción de la vía estrictamente burocrática. En otras áreas, en donde existen lagunas legales, los arreglos informales facilitan que las transacciones se completen y se lleven a cabo las acciones públicas.

La informalidad aflora por la falta de controles efectivos, tanto internos como externos. Como hemos visto, estos controles eran imposibles en el sistema político-administrativo que rigió por varias décadas en México. Lo cierto es que se generó un círculo vicioso según el cual el fracaso para hacer prevalecer la ley provocó la producción de leyes más numerosas y coercitivas que resultan igualmente inefectivas. Al punto de que se crea una “epidemia de leyes” que impide que prevalezca el derecho.²⁴

De la informalidad se derivan otros problemas: el hecho que la toma de decisiones esté concentrada en un pequeño número de personas y agencias y se cancele la posibilidad de la delegación de decisiones, lo cual refleja la ausencia de confianza. Al mismo tiempo, también ocurre que la decisión está fragmentada por el control sobre los procesos que tienen las instancias técnicas en los niveles bajos. Ello ha caracterizado al proceso de toma de decisiones por estar concentrado en un pequeño número de individuos y agencias en la cima de la pirámide, en donde la delegación de poder de decisión es poco frecuente a pesar de que en la base se conocen mejor los problemas de los grupos sociales a los que atienden. Esto denota, nuevamente, la falta de cooperación y confianza. De esto trata lo que sigue.

3) *El carácter burocrático y la autonomía en la definición de políticas*

La administración pública es un universo heterogéneo y compuesto por una serie de aparatos y subsistemas altamente complejos. Al contar a los empleados eventuales (muchos de los cuales llevan años adscritos a sus oficinas), el número de empleados públicos sobrepasa los tres millones de personas. Hay 835 mil empleados en el gobierno federal, 686 mil trabajan en las paraestatales y cerca de un millón cuatrocientos mil empleados están descentralizados.²⁵ La administración pública tiene cerca de 300 organismos que se desarrollan en áreas más o menos autónomas. Como en la mayoría de los países con burocracias grandes, se verifica el fenómeno

²⁴ Sobre este punto, una referencia clásica es Hernando de Soto, Enrique Ghersi, Mario Ghibellini, *El otro sendero: la revolución informal*, México, Diana, 1987, 317 p.

²⁵ Presupuesto de Egresos de la Federación 2000, *Exposición de motivos*.

burocrático es decir, un aislamiento y autonomía de las diversas agencias que componen a los aparatos, con lógicas, actores e intereses propios que generan inercias y se resisten al cambio.²⁶ Al no existir contrapesos reales, lo que resulta particular en el caso de México es que esa autonomía relativa permitió tener un papel definitivo en la determinación y ejecución de las políticas, que se elegían y aplicaban sin mayor discusión y escrutinio públicos.

La llegada de elementos altamente calificados a la administración pública, que alcanzaron la cima por la vía burocrática, vino a exacerbar este fenómeno, pues dichos grupos de profesionistas con altas calificaciones académicas no tenían compromiso alguno con los sectores sociales. Hubo buenas y malas políticas, pero el patrón de comportamiento volvió a verificarse: si acaso se discutían, esto ocurría en la cima de burocracia. De esta forma, la administración pública fue un conjunto de varios brazos ejecutores incondicionales del presidente, que no siempre se coordinaron entre sí, por divergencias o celos entre agencias y equipos burocráticos diversos. Esta moneda tuvo dos caras: por una parte, se generó un control estricto y vertical de los secretarios (y del presidente) sobre los administradores de los programas y políticas que les interesaban particularmente. En este caso, se redujeron sustancialmente los riesgos de que la aplicación no reflejara fielmente los objetivos buscados por los mandos superiores (que no forzosamente son los objetivos más deseables para los afectados por la política). Pero existe la otra cara de la moneda. Cuando los jefes no estaban personalmente (o con sus servicios más allegados) supervisando la ejecución de la política, resultaba muy difícil controlar a las administraciones. Entonces estas últimas se veían fácilmente capturadas por los intereses particulares de los sectores sociales interesados o por los mismos burócratas menores, una fácil presa para la corrupción (es el caso de la policía, de los órganos encargados de los permisos, las supervisiones, la administración de la justicia, etc.)

Una de las razones que explican que las reglas y los procedimientos sean excesivos es que los que toman las decisiones no tienen confianza en los operadores. Pero el exceso de reglas no garantiza su cumplimiento, pues lo que falla son los mecanismos para su aplicación. Lo anterior genera que haya poca comunicación y coordinación entre las diversas agencias administrativas y que la información no se comparta. Otra consecuencia es que se nombre a los funcionarios por criterios de lealtad y de confianza, en lugar de hacer prevalecer los criterios de méritos profesionales.

Diversas áreas de la administración que se sofisticaron técnicamente y se hicieron más competentes, nunca pudieron desarrollarse totalmente por del entorno y cultura adversos. Puede decirse que a mayor autonomía formal de las agencias, mayores posibilidades de funcionar más eficazmente si se encuentran en un sistema de acción pública que garantice los equilibrios y contrapesos reales. Así son los

²⁶ Ver a Michel Grozier, *État modeste, État moderne: une stratégie pour un autre changement*. París, Fayard, 1987, y a Patrick Le Galès y Mark Thatcher (eds.), *Les réseaux de politique publique, débats autour des policy networks*, París, L'Harmattan, 1995.

casos de algunas agencias que tienen autonomía recientemente, como el Banco de México (supervisado por los mercados), las comisiones reguladoras de mercado (supervisadas por los actores regulados que generalmente tienen recursos económicos considerables), el IFE (bajo el control de los partidos).

En síntesis, el fenómeno burocrático generó varias características que no facilitaron el desarrollo de la rendición de cuentas. Por otra parte, se generó la *complacencia orgánica* y se impidió el desarrollo de la profesionalización y la competencia del personal; se expandió además la desconfianza y la falta de coordinación y colaboración entre las agencias gubernamentales y finalmente, se aisló la alta burocracia en la toma de decisiones, mismas que se alejaron del escrutinio público y las verdaderas preferencias sociales. Paradójicamente como veremos a continuación, durante mucho tiempo la sociedad mexicana no tuvo otro canal de canalización de sus demandas que no fueran las puertas de las oficinas de la burocracia federal.

4. *Burocracia y sociedad: el sitio de la representación social*

Hemos aludido previamente a los problemas de diseño legal de la administración. Estos son producto, al menos parcialmente, del papel que cumplió frente a la sociedad. En efecto, la administración pública fue el sitio de la representación corporativista y clientelar, y sustituyó al congreso en ese papel.²⁷ Además de ser enlace entre el poder político y los sectores sociales, fue el medio de canalización de los recursos hacia esos sectores sociales y el sitio de la negociación para su asignación; ahí se identificaron los grupos que recibieron tratamientos especiales y privilegios que por ejemplo hoy explican un sistema fiscal inconsistente, injusto y desigual, así como estructuralmente débil o un sistema de financiamiento educativo regresivo, al favorecer a los grupos de ingresos medios y altos a través de la educación superior.²⁸ La representación de los sectores no era el congreso y la negociación no ocurría en las oficinas de los legisladores. La asignación de los recursos no se negociaba tampoco ni con los representantes comunitarios ni en el ámbito territorial. Todo ello ocurría en las secretarías de estado y en sus múltiples aparatos administrativos. Desde la perspectiva de los secretarios de estado, la fidelidad de los burócratas era fundamental para atender a las clientelas, los grupos de apoyo político, y favorecer sus fines particulares de promoción política.

²⁷ En esto nos inspiramos en María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México*, El Colegio de México, 1995, 159 p.

²⁸ En esto se recomienda “La fragilidad tributaria del Estado Mexicano: una explicación política”, de Carlos Elizondo M.S., en *El Mercado de Valores*, julio, 1999; y *Los impuestos en México, ¿Quién los paga y cómo?*, folleto del Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE, diciembre, 1999. El argumento sobre la educación superior se alimenta de John Scott, *Who benefits from the State in high-inequality, middle-income countries? The case of Mexico*. México, CIDE, manuscrito, Programa de Presupuesto y Gasto Público, 2000.

Este fenómeno tiene varias consecuencias importantes. Por una parte, implica para el futuro próximo que cualquier reforma de la administración pública generará resistencias dentro de sus aparatos (resistencias que se manifestarán en forma de inercias y boicots), y generará resistencias también dentro de los grupos organizados que han recibido tratos especiales de la administración: en forma especial, los sindicatos de trabajadores ligados a la burocracia y a la política social.

Por otra parte, ese conjunto de alianzas explica en parte el perfil organizacional de la administración pública que resulta poco estratégico y ordenado, con una distribución de funciones torpemente diseñada. Dicho de otro modo, la forma como se organiza el conjunto de funciones es poco eficiente, exhibe duplicación de funciones y desfavorece a la coordinación y colaboración entre las diversas agencias. Por sus relaciones clientelares, por las lógicas propias de las instituciones burocráticas que ven en la multiplicación y ampliación de funciones su supervivencia, o por la tendencia “multifuncional” de cada secretaría, el mismo diseño organizacional de la administración pública favorece la ineficacia desde su concepción.

En otros estudios se ha mostrado con más detalle de qué forma, por ejemplo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal genera conflictos institucionales entre la Secretaría de Hacienda y la Secodam, para la administración de los servicios personales, el control del gasto y la evaluación del desempeño, por citar unos ejemplos.²⁹ De igual forma, existen problemas de duplicación de funciones entre la Secretaría de Hacienda y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en el plano de la coordinación de gasto para la planeación regional y ha existido rivalidad entre ambas en la definición de políticas de superación de la pobreza; hay duplicación y descoordinación entre Sedesol, la Secretaría de Agricultura y la Secretaría de los Recursos Naturales en las políticas vinculadas con el desarrollo humano y sustentable en regiones marginadas, el desarrollo rural y regional, las políticas hacia los bosques, el agua y la irrigación, por citar los ejemplos más obvios y conocidos. De igual forma, hay conflictos entre la Secretaría de Gobernación (del Interior) y la Procuraduría de Justicia por cuestiones de seguridad, entre la Secretaría de Comercio, Relaciones Exteriores y Hacienda por cuestiones de comercio exterior, entre otros muchos más.³⁰

Lo anterior genera ineficiencia, duplicidades y la fragmentación de la acción gubernamental. La tentación de rediseñar parcial o integralmente a la administración es por lo tanto muy comprensible. No obstante, son muchos los problemas endémicos del aparato burocrático federal y es prácticamente imposible atenderlos a todos en forma simultánea, por lo que necesariamente tiene que adoptarse una

²⁹ Arellano y Guerrero (eds.), referido anteriormente. Y también de Guerrero, el Documento de Trabajo DAP núm. 61, *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil en el ámbito federal*.

³⁰ Una simple lectura de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal muestra que la administración muestra problemas desde el diseño de sus ministerios que generalmente tienen vocaciones integrales o globalizadoras que se confunden unas con otras.

estrategia selectiva. Antes de entrar en esa discusión, vamos a enlistar a continuación el conjunto de consecuencias que esas características arrojan para la administración que hereda en el año 2000 el nuevo gobierno.

Síntesis de las características de la administración pública en la actualidad

1. No existen pesos y contrapesos efectivos para la administración pública, lo cual favoreció una interpretación laxa de la ley que no acotó claramente las atribuciones y dejó amplios márgenes de discrecionalidad;
2. Los controles internos están limitados a restringir el flujo de efectivo y supervisar los procedimientos para ejercer el gasto, son rígidos y dieron poder a las instancias administrativas que supervisaron esos aspectos, y dejaron de lado al estudio del impacto de las políticas en la sociedad;
3. La responsabilidad de las políticas y acciones y omisiones de autoridad no está concentrada en los actores estratégicos, sino que está diluida entre un gran número de instancias burocráticas, de forma tal que, con sustento legal, nadie resulta responsable (irresponsabilidad e impunidad);
4. Paralelamente, el proceso de implementación de acciones hace intervenir a numerosas instancias, lo cual generalmente entorpece la acción gubernamental;
5. Al estar subordinado a la presidencia, el órgano encargado del control interno está limitado políticamente y se ha burocratizado, con lo que su influencia se manifiesta al obstaculizar la acción pública con supervisiones de procedimiento;
6. El marco legal sobre el que se fincó la responsabilidad de los funcionarios es blando, se presta a discrecionalidad de los supervisores, y hace intervenir a una larga cadena de actores que están subordinados al ejecutivo en con poca jerarquía política;
7. El sistema normativo excesivo y en ocasiones inconsistente, incita a resolver los problemas y orientar las acciones haciéndolo a un lado, es decir incumpléndolo;
8. La ausencia de controles efectivos externos e internos generó la expansión de la informalidad. Predominan las reglas no escritas, la informalidad y por tanto la arbitrariedad en varios aspectos esenciales de la organización burocrática (autoridad, lealtad, equipos de trabajo, incentivos y estatus del personal, etc.) y para su funcionamiento (definición de prioridades y objetivos, contenidos de políticas, uso de información, tratos especiales, poblaciones objetivo, etc.);
9. El sistema informal favorece la desconfianza y dificulta la colaboración, la coordinación, la objetividad y la evaluación entre pares;
10. Al mismo tiempo, el sistema informal concentra la toma de decisiones en la cima de la pirámide burocrática, aunque generalmente sea el personal de la base y las extensiones de las secretarías quien conoce mejor los problemas;

11. La lógica política y la necesidad de construir la lealtad con base en las relaciones personales generaron la *complacencia orgánica* y se impidió el desarrollo de la profesionalización y la competencia del personal;
12. La administración pública se fragmentó en un conjunto de agencias con relativa autonomía para definir el contenido de las políticas, sin ningún tipo de escrutinio o discusión pública y sin incorporar la opinión de los sectores afectados;
13. Su organización altamente jerarquizada y sus altos recursos humanos bien capacitados la hicieron potencialmente eficaz, aunque las políticas fueran definidas sin participación social; al mismo tiempo, se incurrió con frecuencia en conflicto de intereses y se generó corrupción e ineficacia;
14. Al haber sido el sitio de la representación social por varios años, cualquier intento de reforma encuentra la oposición de varios grupos organizados y clientelares, además de la previsible resistencia al cambio de la burocracia;
15. Su organización legal y política actual genera duplicación de funciones, competencia en lugar de cooperación y conflictos entre agencias burocráticas que son estancos de información particularizada, redes clientelares e intereses encontrados.

La reforma administrativa en México después del 2000: el orden sí altera el producto

Es indiscutible la necesidad de cambiar de manera sustancial a la administración pública anteriormente descrita; queda por determinar la mejor forma de hacerlo. No es una discusión menor, pues como se dijo en la introducción, el capital político del nuevo gobierno puede erosionarse rápidamente si no se logra reducir los niveles de corrupción, ineficacia e ineficiencia de los aparatos burocráticos. Al mismo tiempo, en la medida en que mejore la honestidad de la administración, su atención a las demandas sociales y su efectividad para satisfacerlas con eficiencia, se estará en la posibilidad de encontrar los apoyos ciudadanos para mejorar las capacidades y alcances del gobierno (por ejemplo, podría facilitarse entonces la reforma fiscal, que implica forzosamente incrementar la capacidad recaudadora del gobierno federal con el fin de poder satisfacer a las crecientes demandas sociales y los compromisos del futuro).

Reformar a la administración no es un objetivo de política fácilmente vendible al público, como puede ser reducir los impuestos o transferir recursos a las localidades pobres³¹. Al mismo tiempo, mientras que la capacidad de los aparatos burocráticos es vital para impulsar el desarrollo de un país, su transformación significativa es costosa políticamente, pues la reforma redistribuye recursos

³¹ En esto puede verse a Robert Kaufman, "The comparative politics of Administrative reform: some implications for theory and policy", en Heredia y Schneider (2000), obra citada.

políticos. El resultado de una reforma administrativa depende de quienes ganan y pierden y de la forma en que se logra el acuerdo político final. En cualquier caso, es esencial la colaboración activa de los burócratas, por lo que resulta muy importante organizar el cambio de forma tal que existan estímulos y alternativas para los grupos afectados.

Preocupados por la rigidez burocrática y la falta de eficiencia en las políticas públicas, muchos países iniciaron reformas administrativas que introdujeron técnicas del sector privado, con la inclusión de mecanismos basados en el mercado y la competencia. Aunque no hay consenso en las reformas, en general estas últimas ofrecen mayor flexibilidad a los administradores públicos a cambio de mejorías en el desempeño. En la literatura, las reformas se denominan “gerencialistas”, “nueva gestión pública” y la “gestión por desempeño”³². El modelo promete grandes avances en la eficiencia y en la transparencia de la administración pública. Al imitar las técnicas del sector privado, incrementa la discrecionalidad de los administradores de agencias y programas al reducir la uniformidad y generalidad de las reglas de procedimientos. Al mismo tiempo, sugiere la adopción de indicadores de desempeño o de resultados y métodos diferentes de transacciones (transparencia, convenios de desempeño, contratos por etapas). El modelo busca resolver el problema de la rendición de cuentas de las agencias a través de contratos que especifiquen claramente sus compromisos. El criterio es que el reemplazo de las relaciones jerárquicas por los convenios generará mayor transparencia y rendición de cuentas.

Varios países, en medidas diferentes, han impulsado ese tipo de reformas. Los países más citados en la literatura son Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido³³. Los resultados reportados son de más eficiencia y mejores servicios, aunque existe controversia. En realidad, todavía no se cuenta con evidencias irrefutables para prescribir el nuevo enfoque. En muchos otros casos, como Francia, Japón y Alemania, por ejemplo, se han dado algunos pasos en el sentido de la reforma gerencialista pero se ha mantenido básicamente la tradición jerárquica bajo el supuesto de que es necesario mantener la ética en el servicio público, el equilibrio entre el derecho público y las políticas, la administración eficiente del servicio público y el control del tamaño del sector y las finanzas públicas.

En cualquier caso, aquellos que han avanzado en el sentido de las reformas gerencialistas han cumplido de partida con varios requisitos indispensables:

³² La literatura al respecto es enorme. Se recomienda a Michael Barzelay, “How to argue about the new Public Management”, London School of Economics, manuscrito, 2000 y del mismo autor, “New Public Management research: origins, shape and prospects”, London School of Economics, manuscrito, 2000. También David Arellano, “Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente”, *Gestión y Política Pública*, vol. 5, núm. 2, 1996.

³³ Ver a David Arellano, José Ramón Gil, Jesús Ramírez, Angeles Rojano, “Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)”, en *Reforma y democracia*, CLAD, núm. 17, Caracas, 2000.

1. Por una parte, han adoptado un enfoque gradualista, y en particular han asegurado que exista un entorno adecuado que brinde apoyo e inclusive exija indicadores del desempeño antes de introducirlos;
2. Han contado también con un sistema institucionalizado de contrapesos externos al poder ejecutivo, antes de desarrollar los controles internos;
3. El estricto apego a la legalidad ha sido la base del comportamiento de los burócratas, de tal forma que una reforma escrita se cumple simplemente debido al carácter estructurante que tiene la norma en esas culturas burocráticas.
4. Al mismo tiempo, se han asegurado de contar con controles internos efectivos, antes de introducir la contabilidad gerencialista (más flexible y orientada hacia los resultados).
5. Otra condición importante en esos casos ha sido la existencia de servicio profesionalizado de servidores públicos. Como las reformas introducen más discrecionalidad en la administración y flexibiliza los controles sobre los insumos, es importante que los servicios públicos eviten actitudes oportunistas (corrupción, fraude, clientelismos, etc.) y aseguren la administración honesta de los recursos. Esto implica que el servicio civil se apegue a normas de ética en su actuación.
6. Una condición más es que han asegurado que haya control sobre los insumos antes que control sobre los resultados; es decir que es necesario mantener el control sobre elementos clave en la aplicación de la reforma, como los recursos y transferencias presupuestales, los recursos humanos, monitoreos sobre la operación del gasto, los sistemas de información oportunos y extensos, entre otros.
7. Han consolidado auditorías financieras efectivas antes de orientarse hacia evaluación del desempeño y,
8. El cumplimiento de los contratos comerciales y civiles, antes de introducir contratos de desempeño en el sector público.

Para aplicar ese tipo de reformas en países como México es necesario tener certeza de que las causas de los problemas en la administración pública son las mismas, antes de prescribir el mismo remedio. Igualmente importante es revisar las características estructurales de nuestro país antes de recetar el mismo tratamiento. Los problemas que esos países buscaban resolver eran la rigidez e ineficacia del aparato gubernamental, además de requerir la eficiencia en los procesos. Como hemos visto, a esos problemas se agregan problemas adicionales sumamente complejos en el caso de nuestro país.³⁴

³⁴ Una discusión que lleva estas evidencias al ámbito teórico puede encontrarse en Enrique Cabrero Mendoza, "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes", en *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. 9, núm. 2, 2000.

En la discusión sobre la reforma administrativa en México también está sobre la agenda la propuesta de llevar a cabo una reestructuración de agencias, dependencias y organismos de forma tal que se logre un diseño más funcional y coherente de las tareas gubernamentales, en el marco de las políticas estratégicas de estado. Si bien esas iniciativas se justifican plenamente, por las razones aducidas anteriormente, deben quedar claras las limitaciones de una táctica de esa índole, si tomamos en cuenta al conjunto de reglas del juego, actores e intereses que constituyen a los aparatos burocráticos, independientemente de las diversas denominaciones y funciones de cada una de las agencias.

Para ilustrar el argumento, podemos sostener que aunque se dividan, fusionen y coordinen las múltiples agencias gubernamentales, su forma de operar seguirá siendo esencialmente la misma, si no se modifican los arreglos institucionales que estructuran y condicionan el comportamiento y los procesos de las mismas: la Secretaría de Programación y Presupuesto se integró a Hacienda y la Secretaría de Pesca y Desarrollo Urbano y Ecología se fusionaron, y más allá de las complicaciones organizacionales y los costos presupuestales de los nuevos arreglos, no se modificaron sustancialmente los vicios burocráticos que hemos descrito. El cáncer de la burocracia mexicana es la discrecionalidad en la aplicación de la ley, la corrupción y la ineficacia, por la falta de contrapesos efectivos. El hecho de reorganizar a sus agencias podrá darles un nuevo perfil, pero no curará la enfermedad.

Líneas generales de la reforma en México: las bases para el gobierno democrático

Lo cierto es que en la actualidad se tiene un aparato administrativo con muy baja capacidad de producir con honestidad los bienes y servicios que la población requiere. El reto para el nuevo gobierno es identificar cuáles serían las acciones que en el corto plazo favorecerían con más fuerza los cambios institucionales que permitan la pronta aparición de un gobierno democrático.

Es evidente que el solo hecho de la ruptura entre la clase política en el poder y la alta burocracia por el triunfo de un partido distinto al PRI, genera automáticamente un cambio esencial en las algunas de las reglas del juego, debido a la autonomía que en forma natural adquieren los funcionarios públicos y los incentivos de cumplir con nuevas reglas a fin de conservar su empleo. A ello se suma la creciente autonomía y alcances que ha adquirido el poder legislativo. Esa ruptura tiene dos consecuencias de la primera importancia: por un lado se elimina el principal obstáculo para reformar democráticamente a la administración pública. Por otra parte, al separarse parcialmente la política de la administración, se genera un fuerte motor para lograr la profesionalización de la administración pública y distinguir la carrera burocrática de la carrera política.

Si bien ese hecho es un avance, no es suficiente. Como hemos observado, los mecanismos que permiten a los gobiernos cumplir con sus tareas en forma honesta

son básicamente dos: la organización jerárquica de la burocracia y el control central de las administraciones, y un sistema de equilibrios y contrapesos como acicate para abrir a la administración hacia la sociedad, y ponerle límites a su actuación, con base en el apego a la ley. Hemos visto que esta segunda característica no existe en México, por lo que tiene que construirse de inmediato, para lograr un marco institucional favorable para el gobierno y la administración democráticos.

Algunas propuestas han apuntado a reformar a la administración pública con medidas que favorecen la eficiencia y la efectividad. Otras han planteado rediseños institucionales o reestructuraciones administrativas³⁵. Si bien ambas orientaciones son deseables, corren el riesgo de ser asimiladas por la administración y sus aparatos sin que haya cambios sustantivos en las prácticas informales y la falta de responsabilidad. La propuesta principal de este documento es que el primer paso necesario para ampliar las capacidades de la administración, es fortalecer los pesos y contrapesos internos y externos a su actuación. Esto último es posible a través de medidas que favorezcan la transparencia y la rendición de cuentas.

En lo que se refiere a los contrapesos externos, el ejecutivo debe ejercer su influencia para incrementar la capacidad de los otros poderes y la sociedad para controlar al aparato ejecutivo. En ese esfuerzo, el presidente debe ver como aliados a los otros poderes y a la sociedad particularmente frente a los fenómenos burocráticos de su administración.

No obstante, el problema es de tiempo. El gobierno de Fox está obligado a ofrecer resultados desde el principio y las modificaciones para fortalecer los contrapesos externos pueden tomar muchos años. Hay que reconocer que la separación de poderes efectiva en México y el fortalecimiento del legislativo y judicial, tienen por delante todavía un proceso de consolidación. En el caso del Congreso, por ejemplo, sus integrantes deben consolidar sus carreras parlamentarias —encontrar los incentivos para hacer carreras legislativas (a través de la reelección inmediata, por ejemplo)—; y el Congreso debe dotarse de organismos y personal de apoyo que le permita profesionalizar el trabajo legislativo³⁶. Ahí también existe una tarea pendiente de profesionalización en los cuerpos y organismos de asesoría parlamentaria.

Por su parte, eliminar la ineficacia (y descrédito) del sistema judicial puede tomar también más tiempo del que puede reservar el electorado que se inclinó por el cambio. Un poder judicial independiente es vital para asegurar que los poderes legislativo y ejecutivo asuman su plena responsabilidad ante la ley, y para interpretar y hacer cumplir las disposiciones de la constitución general. Y en México falta un poder judicial autónomo y profesional que genere un estado de derecho mínimo para

³⁵ Las propuestas de reforma administrativa por el nuevo gobierno de Vicente Fox Quesada se han expresado a lo largo de la campaña y del periodo de transición entre el triunfo electoral y la toma de posesión, que dura cinco meses. En particular, puede verse en Vicente Fox Quesada, revista *Nexos*, abril, 1999.

³⁶ Ver en esto a María Amparo Casar, “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999”, en *Política y Gobierno*, México, CIDE, vol. 7 núm. 1, 2000.

garantizar la seguridad de las personas, los patrimonios y la propiedad privada y asegurar el cumplimiento de las leyes y los contratos. Es fácil redactar leyes; luego, hay que hacerlas cumplir para que el país pueda disfrutar de los beneficios característicos del Estado de derecho.

Existen varias formas a través de las cuales el ejecutivo puede cooperar al fortalecimiento de las capacidades de los otros poderes y la sociedad. Pero una forma muy efectiva (e inmediata) es abriendo sus sistemas de información³⁷, es decir, a través de la transparencia y el desarrollo de sistemas de información que facilite la labor legislativa y judicial, así como el desarrollo de sistemas de control multilateral dentro de la sociedad.³⁸

En virtud de que el desarrollo de los controles externos puede tomar más tiempo del deseable para mejorar la capacidad y honestidad de la administración pública, la opción que claramente queda para el nuevo gobierno es mejorar sus procesos y controles internos, pero hacerlo de una forma distinta de como lo ha hecho hasta ahora la SHCP y la Secodam para controlar el gasto, pues ello ha generado incentivos perversos que han hecho rígida la acción pública y el ejercicio del gasto y no han facilitado ni la capacidad gubernamental, ni su eficiencia o su honestidad.

Para plantear los incentivos virtuosos y lograr esos contrapesos internos a la actuación del gobierno, el elemento clave es la transparencia. La transparencia significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en esa decisión y su aplicación, están accesibles, son claros y se comunican al público en general.³⁹ Lo anterior es válido tanto para la acción como para la inacción. La transparencia no debe por ningún motivo burocratizar más la función pública, sino revelar sus procesos y sus medios. En forma espontánea y debido principalmente a que se incrementa el riesgo de la revelación o exhibición pública, la transparencia genera varias ventajas que por sí solas justifican su búsqueda: uno, favorece el apego a la ley y reduce los márgenes de discrecionalidad en su interpretación; dos, favorece el uso mesurado de los recursos públicos y la eficiencia; tres, incita a la honestidad y la responsabilidad; y cuatro, facilita la coordinación entre agencias gubernamentales.

La transparencia se refiere a dos aspectos centrales: la acción (o inacción) pública y la responsabilidad (por acto u omisión).

En el primer punto, la transparencia quiere decir que la población tiene acceso a información disponible, completa y clara sobre los siguientes aspectos:

³⁷ Una medida recomendable en este sentido, por ejemplo es darle autonomía al instituto que genera la información población y territorial, INEGI.

³⁸ Sobre esto vale la pena revisar el clásico de Charles Lindblom, *Inquiry and Change. The troubled attempt to understand and shape society*. Yale, Yale University Press, 1990.

³⁹ Para ahondar en ello puede verse a Ed Campos y Sanjay Pradham, *Budgetary institutions and expenditure outcomes. Binding governments to fiscal performance*, Washington D.C., Policy Research Working Paper 1646, The World Bank, 1996.

- Los problemas o causas sociales que originan la acción gubernamental y el uso de recursos públicos;
- Los objetivos buscados (resultados esperados) con la acción gubernamental;
- Los mecanismos y lógicas de asignación de los recursos;
- Los recursos humanos y administrativos usados (ejecutores);
- Los recursos presupuestales utilizados en el presente y comprometidos en el futuro;
- Las fases de la acción y su duración;
- Las referencias para la evaluación de la acción pública;
- Los resultados logrados con el programa, a posteriori;
- La identificación de los impactos sociales;
- Los costos económicos finales.

La transparencia es particularmente importante con respecto a los recursos fiscales y el gasto. Ello implica por ejemplo el desarrollo de un sistema nacional de información fiscal y presupuestaria accesible para el conjunto de la sociedad. La información debe presentarse en forma clara, accesible para cualquier interesado, y debe producirse en forma oportuna y regular⁴⁰. Las percepciones y prestaciones de los funcionarios públicos, así como sus patrimonios, deben ser públicos también.

El segundo componente de la transparencia, la responsabilidad, tiene que ver con la identificación del sustento legal de la acción gubernamental y la agencia y funcionarios responsables de las acciones públicas. Esto quiere decir que para cada acción pública o uso de recurso presupuestal, debe acompañarse no sólo de una clara explicación del proceso y fines de la acción sino también de la identificación del responsable de la misma. Al mismo tiempo, dicho responsable debe estar siempre dispuesto para rendir cuentas. En síntesis, existen por lo menos cuatro niveles de la transparencia en la responsabilidad:

- Los responsables de la decisión;
- Los responsables de la ejecución;
- Los responsables de la supervisión;
- La sustentación jurídica del acto u omisión y los grados de discrecionalidad en la decisión y ejecución.

Todo lo anterior quiere decir que cada acción pública o uso de recurso presupuestal, debe acompañarse:

1. De una clara explicación del proceso y fines de la acción;
2. Del sustento legal y la delimitación del ámbito de responsabilidad (acción u omisión);
3. De la identificación del personal responsable o imputable.

⁴⁰ Malcolm Holmes, *Public Expenditure Management Handbook*. Washington D.C., 1998.

La transparencia en el uso del gasto, los fines y contenidos de los programas y los responsables no son suficientes para asegurar los contrapesos, aunque como dijimos, facilitan enormemente la tarea a los controles externos.⁴¹ No obstante, es necesario generar un sistema de control interno que cumpla con dos objetivos al mismo tiempo: por una parte, que haga realmente efectiva la rendición de cuentas y la imputabilidad a través de la evaluación y por la otra, que mejore las capacidades de los aparatos administrativos, al favorecer formas de gestión por desempeño. En otros términos, el desarrollo de los contrapesos sólo es posible a través de la rendición de cuentas, que supone que existe una instancia con la autoridad y recursos suficientes para supervisar, evaluar y llamar a cuentas al responsable de la acción pública. Como en el caso de la transparencia, el sistema de rendición de cuentas no debe hacer más pesada la acción burocrática a través de control de procedimientos, sino que debe enfatizar la evaluación de resultados. El objetivo es reducir drásticamente los costos de transacción derivados del rígido marco anterior de control, al transparentar la acción pública y enfatizar la evaluación de los resultados.

La posibilidad de atribuir la responsabilidad a alguien implica el desarrollo de sistemas de evaluación de los resultados que se integren a las lógicas de los procesos y controles internos. Un sistema de control que se limite exclusivamente a los aspectos contables y de apego a los procedimientos administrativos tiene un significado social incompleto al dejar de lado el valor social de la acción y los recursos públicos. Al haber escasez de recursos, la evaluación de resultados es esencial para lograr una asignación de recursos eficiente y con rentabilidad social. Al mismo tiempo, es el medio idóneo para mejorar la aplicación de políticas públicas y adecuarlas mejor a las verdaderas preferencias de la sociedad.

El sistema de contrapesos sólo es posible con la suma de ambas condiciones, transparencia y rendición de cuentas. Aunque ambas cualidades favorecen mejoras en los niveles de eficiencia y efectividad, es deseable agregar un ingrediente primordial: la profesionalización del personal administrativo a través de sistemas de competencia y evaluación que favorezcan los méritos profesionales de los funcionarios. La profesionalización de la administración pública debe ser vista como un instrumento que acompañe a la reforma administrativa, no como la reforma misma. Sus características principales deben estar en función de tres aspectos: mejorar los sistemas de pesos y contrapesos, favorecer la competencia profesional y el cumplimiento cabal de la ley (eliminar la informalidad).

No estamos hablando de un servicio civil de carrera basado en la antigüedad y la permanencia, sino de un sistema de profesionalización basado en la evaluación competitiva como la base de la selección, la promoción y la separación (la evaluación y el concurso son la dinámica del sistema). Los principios esenciales son

⁴¹ Stephan Falk and Isaac Shapiro, *A Guide to Budget Work. A Systematic Overview of the Different Aspects of Effective Budget Analysis*. Washington D.C., Center on Budget and Policy Priorities, 1999.

la transparencia en los requisitos y reglas de los concursos (difusión y convocatorias públicas), así como la igualdad en el trato a los aspirantes. El principio del mérito tiene dos objetivos: nadie debe recibir un nombramiento a no ser de que tenga la competencia de cumplirlo; y si dos individuos completan los requisitos, el puesto debe ofrecerse a aquél que pueda hacerlo mejor. En pocas palabras, la clave está en la competencia y en la excelencia. Los resultados del concurso deben permitir una calificación y clasificación de los aspirantes. Al mismo tiempo, los criterios relevantes deben ser claros para todos los candidatos y la imparcialidad del proceso debe ser demostrable en cada una de las fases de la selección. Vale la pena enfatizar que un sistema de esta naturaleza deja un rol determinante a la capacitación de los funcionarios públicos.

En síntesis, se trata de sistemas con información abierta para todos los aspirantes; la clave está en el mérito profesional —resultados objetivos de las pruebas— para cada aspirante a lo largo del proceso de selección; los requisitos relevantes deben exigirse a todos por igual y las técnicas de selección deben ser confiables. En un inicio, dicho sistema se usaría para llenar plazas con un alto componente técnico y estratégico, en donde la relativa autonomía de la profesionalización sea vista como un elemento adicional de contrapeso al núcleo de decisiones políticas. En este caso están, por ejemplo, los puestos encargados de la planeación y programación en cada agencia, pues tienen la tarea de asignar en forma transparente los recursos con bases en los planes estratégicos del sector.

La pregunta inevitable es cómo lograr que una administración pública como la mexicana, con los vicios y carencias descritas, pueda aceptar modificaciones como las propuestas. Ante el cambio de régimen, los funcionarios están obligados a decidir entre la carrera en el sector público o la carrera política, que ahora está claramente ubicada en el ámbito de los partidos políticos y la arena electoral. Como se ha dicho, esta separación ha sido un primer paso sumamente importante. Adicionalmente, parece que la vía es alterar los incentivos de los servidores públicos precisamente en el sentido de la transparencia y rendición de cuentas, a través de modificaciones pequeñas que cambien su comportamiento. La transparencia puede estimularse junto con incentivos hacia la eficiencia, a cambio de la flexibilización en los controles contables y de procedimiento que ahora ahogan las acciones de las burocracias. Aunque debe mantenerse el control sobre los niveles agregados del gasto público, es preferible incorporar paulatinamente nuevas formas de evaluación de resultados. El incentivo de mejorar su imagen pública y su papel frente a la sociedad es muy poderoso en cualquier servicio público. Aunado a ello, debe impulsarse el concurso meritocrático por puestos en la administración pública, particularmente en áreas que requieran de ejecutores plenamente apegados a las normas y a los planes de ejecución de las políticas. La profesionalización y capacitación permanentes suelen ser estímulos muy efectivos para que los cuerpos administrativos cooperen en los procesos de cambio. Si bien la evaluación de resultados tomará más tiempo por los esfuerzos humanos, económicos y técnicos que implica, la evaluación deberá incluir siempre el grado de satisfacción del

público usuario del servicio o afectado por la política, así como el grado de satisfacción de los servidores públicos involucrados en el proceso, con objeto de tomar en cuenta constantemente sus preferencias y adecuar en la medida de lo posible los procesos de cambio a éstas.

A modo de conclusión: la ruta crítica de la reforma

Hemos sugerido aquí que existe una secuencia ideal para construir una administración pública democrática, que además sea eficiente y eficaz:

- 1) Transparencia total el ejercicio del gasto y la responsabilidad de las tareas gubernamentales, sin que esto signifique incrementar y hacer más complejos los procedimientos.
- 2) Fortalecimiento del control interno para favorecer la rendición de cuentas de la administración pública, con énfasis en evaluación de resultados, para reducir los costos de transacción.
- 3) Profesionalización meritocrática, particularmente en áreas técnicas y estratégicas, para favorecer legalidad, eficiencia y eficacia.

Esas tres direcciones del cambio buscan en realidad crear los contrapesos que se verifican en todos los gobiernos capaces de ofrecer honestamente bienes y servicios públicos.

La propuesta tiene una serie de implicaciones para la organización y regulación de la administración pública a partir del primero de diciembre del año 2000. La reforma no será posible sin una activa cooperación de los cuerpos administrativos que deben verla como una oportunidad de mejorar su desempeño y su nivel de profesionalización, recomponer su imagen ante la sociedad y eliminar los excesivos controles que en la actualidad ahogan su actuación sin abatir la corrupción. En forma más concreta, puede implicar la anhelada flexibilización en las reglas y procedimientos de la acción pública, particularmente el gasto, a cambio de la transparencia y la efectiva evaluación de resultados como condición necesaria para lograr la rendición de cuentas.

Requiere también de modificaciones de reglamentos de leyes y reglamentos internos que regulan el funcionamiento del conjunto de los aparatos administrativos, particularmente en el área del ejercicio del gasto público. Por fortuna, se podría avanzar considerablemente sin cambios en el actual marco legal o constitucional. Pero ya se dijo que las reformas administrativas vienen a enfrentarse a intereses creados poderosos; en el caso de México ello se exagera por el carácter corporativista que tuvo la administración por varios años.

Otro factor esencial para el éxito de la reforma es el papel que juegue la población. Ahí estará un aliado estratégico para la presidencia en la tarea de controlar a sus aparatos administrativos, por lo que debe hacerse un esfuerzo importante de información pública, con objeto de que la gente conozca sus derechos

frente a la actuación gubernamental, ubique los sitios en donde puede buscar información, así como los mecanismos para presentar quejas, denunciar y llamar a cuentas a los funcionarios públicos.

Bibliografía

- Amjad Chaudhry Shahid, James Reid Gary y Haider Malik Waleed (eds), *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean*, Washington., Technical Paper, núm. 259, Banco Mundial, 1994.
- Arellano David y Guerrero Juan Pablo, “Stalled administrative reforms of the Mexican State”, en Heredia, Schneider (Coords), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, manuscrito, junio del 2000.
- Arellano David, “Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente”, *Gestión y Política Pública*, vol. 5, núm. 2, 1996.
- Arellano David, Cabrero Enrique y Del Castillo Arturo, *Reformando al gobierno, una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, M.A. Porrúa, 2000.
- Arellano David, Gil José Ramón, Ramírez Jesús, Rojano Angeles, “Nueva gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Un análisis inicial en términos organizativos (Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México)”, en *Reforma y democracia*, CLAD, núm. 17, Caracas, 2000.
- Barzelay Michael, *How to Argue about the New Public Management*, London School of Economics, manuscrito, 2000.
- Barzelay Michael, *New Public Management Research: Origins, Shape and Prospects*, London School of Economics, manuscrito, 2000.
- Cabrero Mendoza Enrique, “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes”, en *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, vol. 9, núm. 2, 2000.
- Cabrero Mendoza Enrique, *Del administrador al gerente público*, México, INAP, 1995.
- Campos Ed y Pradham Sanjay, “Budgetary institutions and expenditure outcomes. Binding governments to fiscal performance”, Washington D.C., *Policy Research Working Paper* 1646, The World Bank, 1996.
- Casar María Amparo, “Coaliciones y cohesión partidista en un congreso sin mayoría: la Cámara de Diputados de México, 1997-1999”, en *Política y Gobierno*, México, CIDE, vol. 7, núm. 1, 2000.
- Casar María Amparo, “Las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo: el caso de México”, en *Política y Gobierno*, México, CIDE, vol. 6, núm. 1, 1999.
- Casar María Amparo. “Las bases político-institucionales del poder presidencial en México”. *Política y Gobierno*. vol. 3, vol. 1, 1er. semestre, 1996, pp. 61-92.
- Chávez Presa Jorge A., *Para recobrar la confianza en el gobierno. Hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, México: Fondo de Cultura Económica, 2000. 336 p.
- Dumez Hervé, Alain Jeunemaître et al. “Évaluer l’action publique, régulation des marchés financiers et modèle du mandat”, París, L’Harmattan, 1998.
- De Soto Hernando, Ghersi, Enrique, Ghibellini, Mario, *El otro sendero: la revolución informal*. México: Diana, 1987.

- Elizondo Carlos y Heredia Blanca en *La instrumentación de la reforma económica en México, 1985-1999*, manuscrito, 1999.
- Elizondo M.S. Carlos, “La fragilidad tributaria del Estado Mexicano: una explicación política”, en *El Mercado de Valores*, julio de 1999.
- Falk Stephan and Shapiro Isaac, *A guide to budget work. A systematic overview of the different aspects of effective budget analysis*, Washington D.C., Center on Budget and Policy Priorities, 1999.
- Grozier Michel, *État modeste, État moderne: une stratégie pour un autre changement*, Paris, Fayard, 1987.
- Guerrero Amparán Juan Pablo, *An analysis of the budget reform in Mexico and its impact on budget transparency*, documento presentado en la 61 Conferencia Anual de la American Society for Public Administration, San Diego, CA, abril, 2000.
- Guerrero Amparán Juan Pablo, “Comentario: Restricciones institucionales a la reforma presupuestal en México en los años noventa”, en José Luis Méndez y Uri Raich (Coords), *Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales*, México, INAP-IFE, 2000.
- Guerrero Amparán Juan Pablo, *Consideraciones sobre la transparencia en el gasto público en México*, manuscrito, CIDE, División de Administración Pública, agosto del 2000.
- Guerrero Amparán Juan Pablo, *Un estudio de caso de la reforma administrativa en México: los dilemas de la instauración de un servicio civil en el ámbito federal*, México, Documento de Trabajo núm. 61, CIDE, División de Administración Pública, 1998.
- Guerrero Juan Pablo, “Evaluación de políticas públicas, teorías y realidad en nueve países desarrollados”, *Gestión y Política Pública*, vol. 2, CIDE, 1995.
- Heredia Blanca y Ross Schneider Ben, “The Politics of Building Administrative Capacity in Developing Countries”, en Heredia, Schneider (Coords), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, manuscrito, junio del 2000.
- Holmes Malcolm, *Public expenditure management handbook*, Washington D.C., 1998.
- J. Murray Horn, *The political economy of public administration. Institutional choice in the Public Sector*, Cambridge: Cambridge University Press, 1995. 263 p.
- Kaufman Robert, “The comparative politics of Administrative reform: some implications for theory and policy”, en Heredia, Schneider (Coords), *Reinventing Leviathan: The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, manuscrito, junio del 2000.
- Langston Joy, “Sobrevivir y prosperar: una búsqueda de las causas de las facciones políticas intrarrégimen en México”, *Política y Gobierno*, México, CIDE, vol. 2, núm. 2, 1995.
- Le Galès Patrick y Thatcher Mark (eds.), *Les réseaux de politique publique, débats autour des policy networks*, París, L’Harmattan, 1995.
- Lindblom Charles, *Inquiry and Change. The troubled attempt to understand and shape society*, Yale, Yale University Press, 1990.
- López Presa José Octavio (coord.), *Corrupción y cambio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Magaloni Ana Laura y Negrete Layda, “Desafueros del poder, la política de decidir sin resolver”, en *Trayectorias*, revista de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Nuevo León, año 2, núm. 2, 2000.
- Nacif Benito, *El Congreso Mexicano en transición: cambios y continuidades*, Documento de Trabajo 101, División de Estudios Políticos, CIDE.
- Nacif Benito, *La lógica de la parálisis y el cambio bajo gobiernos sin mayoría*, Documento de Trabajo 126, División de Estudios Políticos, CIDE.

- Nunber Barbara, *Managing the civil service, reform lessons from advanced industrialized countries*, Washington D.C., World Bank discussion papers 204, 1995.
- Pardo María del Carmen, *La modernización administrativa en México*, El Colegio de México, 1995.
- Przeworski Adam *et al.*, *Democracy and development: political institutions and well-being in the World, 1950-1990*, Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- Rauch James y Evans Peter, *Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries*, manuscrito, Universidad de California en Berkeley, abril, 1997.
- Scott John, *Who Benefits from the State in High-Inequality, Middle-Income Countries? The Case of Mexico*, México, CIDE, manuscrito, Programa de Presupuesto y Gasto Público, 2000.
- Sheperd Geoffrey. *Modernizing the public administration in Latin America: Common problems, no easy solutions*, manuscrito, 1996.
- Spenehaur Vicent, *L'évaluation de politique, usages sociaux, trois études de cas d'évaluation*, Paris, L'Harmattan, 1995.
- "*The State in a Changing World, World Development report 1997*", Washington D.C., Banco Mundial.
- Ugalde Luis Carlos, "El poder fiscalizador de la Cámara de Diputados", en *El control de las finanzas públicas*, México, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, A.C., 1996.

Anexos

Los anexos de este documento son un listado de consideraciones y acciones a tomar orientadas hacia la reforma. No están desarrolladas en este documento pues no se pretendió hacer una propuesta ejecutiva de política pública, sino una reflexión general sobre el sentido de la reforma.

- A) En un primer momento, la reforma requerirá:
- De un decidido apoyo presidencial (a través de soporte político y una coordinación directamente adscrita a la presidencia);
 - Del convencimiento del conjunto del gabinete sobre la conveniencia de la reforma;
 - De una campaña de comunicación muy amplia para facilitar la colaboración de la población;
 - De una planeación estratégica de los cambios con plazos definidos que no sobrecargue de mensajes a las administraciones
 - De la integración de los burócratas, sobre todo los menados medios y operativos, en el esfuerzo de la reforma;
 - De la lealtad y control de algunos puestos clave en la administración pública.
- B) Existen áreas estratégicas (tributarias) y de seguridad en donde la transparencia total no es deseable, por razones de eficacia del estado. Pero la reforma deberá poner atención especial en las áreas de la administración que tienen más contacto con la población y cuya transparencia y rendición de cuentas generan mayor impacto en la opinión (servicios al público, seguridad pública, obras públicas, etc.).
- C) Las principales funciones a desarrollar en la reforma son:
- Control interno con énfasis en flexibilización de los procesos y evaluación de resultados ;
 - Impulso a la transparencia;
 - Identificación de ámbitos de responsabilidad y funcionarios imputables;
 - Impulso a la rendición de cuentas;
 - Profesionalización y competencia meritocrática en la administración;
 - Información a la población (por ejemplo, sistema nacional de información fiscal y presupuestaria).
- D) Los principales actores en el proceso de reforma serán:
- Algunos servicios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
 - Algunos servicios de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo;

- Algunos servicios de la Oficina de Asesores de la Presidencia (Coordinación de la reforma administrativa);
- Algunos servicios de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;
- Los medios de comunicación.

E) El control interno estará dividido en tres:

- El contable,
- La evaluación y rendición de cuentas y
- El acotamiento legal.

i A la SHCP corresponderá el control contable sobre el gasto público y el flujo de efectivo, con objeto de asegurar la salud en las finanzas públicas; sus auditorías serían públicas en tanto no pongan en riesgo la seguridad de personas, contribuyentes, y nacional.

ii En el mediano plazo, es deseable que la Secodam se convierta en una instancia con dos cuerpos autónomos y profesionalizados, dependientes del ejecutivo, pero con participación social y ciertos criterios de inamovilidad:

1. Un cuerpo estará encargado de vigilar la transparencia y la rendición de cuentas, con tres tareas:
 - Asegurar que todas las instancias del ejecutivo cumplan con las normas de información abierta, oportuna y clara al público en sus acciones y gastos, y que se cuentan con indicadores de gestión accesibles y objetivos;
 - Asegurar que la responsabilidad está claramente identificada y delimitada (la responsabilidad se garantizaría a través de la firma de convenios con los responsables de las diversas áreas del gobierno);
 - Asegurar que aquellos puestos profesionalizados de la alta administración cumplan con los criterios de competencia meritocrática.
2. El otro cuerpo estará encargado de la evaluación de políticas públicas, a través de la formación de un personal técnico altamente profesionalizado y la contratación de centros de investigación, universidades y empresas especializadas, que tengan la tarea de evaluar objetivamente los resultados de las políticas. Las evaluaciones serán públicas, salvo en los casos de seguridad citados. Las evaluaciones incluirán las opiniones de los usuarios y del propio personal ejecutor.

- iii.* La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal identificará claramente el sustento legal de las acciones del ejecutivo, el acotamiento de los márgenes de decisión de la autoridad, los recursos legales de los ciudadanos afectados, la responsabilidad por omisión de la administración pública y la creación de un sistema de vigilancia de la legalidad en los actos (y omisiones) de la autoridad.
- F)* La Oficina de Asesores a la Presidencia coordinará la reforma a través de una comisión Nacional de la Reforma Administrativa que establecerá el diseño estratégico de la misma y reportará al presidente sobre avances y dificultades.
- G)* En caso de ser posible, es deseable reformar las siguientes leyes que son caducas e inefectivas:
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;
 - Ley Federal de las Entidades Paraestatales;
 - Ley de Planeación;
 - Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público;
 - Ley de Información, Estadística y Geografía;
 - Ley de Adquisiciones y Obras Públicas;
 - Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos;
 - Y debe promulgarse una Ley de Acceso a la Información.
- H)* En términos de legitimidad gubernamental y opinión pública, los siguientes objetivos son el sustento político de esfuerzo de reforma:
- Construir una administración pública honesta;
 - Eliminar el abuso de poder y apegar a derecho a la acción pública;
 - Hacer valer los derechos ciudadanos frente a los actos gubernamentales;
 - Construir una administración pública transparente y que rinda cuentas;
 - Construir una administración pública acotada pero capaz de atender las demandas;
 - Hacer de los ciudadanos el principal aliado en esa tarea, a través de amplias campañas de información sobre los derechos de los particulares frente al ámbito gubernamental.