

DE UNA ADMINISTRACIÓN PARA EL PÚBLICO CIUDADANO

ELÍAS RAFFUL VADILLO *

Las estructuras gubernamentales mexicanas no fueron diseñadas para ser permeables, ni los actores han estado orientados hacia esa lógica. Tradicionalmente, la agenda pública era inducida por la agenda de gobierno y no al revés. Los gobiernos priistas planteaban unilateralmente sus planes y programas, y sólo ocasionalmente retomaban la consulta pública, como imagen hacia el exterior o como mecanismo de control.

Respondiendo a la dinámica internacional y al agotamiento del Estado obeso, la configuración de aquel Estado corporativista que sustituyó a la sociedad en abstracto por un conjunto de organizaciones controladas desde el Estado a la sombra de las estructuras partidistas, ha cambiado profundamente. Así, los procesos de privatización y la participación activa de los ciudadanos en la agenda pública, han derivado en la unificación de los ámbitos público y privado.

Los nuevos ciudadanos.

Desde que en 1993 se aceleró en México el proceso de modernización caracterizado por el repliegue del Estado de la actividad económica, el número de entidades gubernamentales se ha reducido sensiblemente, pasando de las 1,155 de ese año a las poco más de 200 que actualmente perduran.¹ Sin embargo, el proceso de modernización no fue extendido al ámbito político, sino hasta años después. Es más, en gran parte la actividad política sigue siendo aún hoy función exclusiva del Estado. Tras un proceso de democratización que de la periferia hacia el centro permitió a lo largo de los años la alternancia en los estados y el equilibrio de fuerzas políticas en el Poder Legislativo, hoy el gobierno foxista enfrenta el reto de encontrar precisamente la convergencia necesaria entre gobierno y ciudadanos, entre política y políticas públicas.

El nuevo sistema requiere de un aparato gubernamental con un alto grado de permeabilidad frente a la opinión pública, las fuerzas sociales independientes y las demandas ciudadanas, pues hasta hoy, gran parte del éxito de las políticas públicas impulsoras del cambio en México ha dependido de la manera concreta como los actores han logrado hacer reacomodos en los espacios organizacionales.

* Actualmente es Secretario Técnico Adjunto de las Comisiones Intersecretariales de Gastos, Finanzas y Desincorporación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El debate actual sobre la inclusión del ciudadano en la agenda de gobierno, atestigua la configuración democrática, plural y competitiva del nuevo sistema político mexicano, en contraparte al anterior sistema unitario y compacto, articulado por un partido hegemónico. En este contexto, los análisis de políticas públicas y de gerencia pública convergen en recuperar y revalorar la importancia que la participación ciudadana tiene para la acción de gobierno y la administración. La literatura que abordó la crisis del Estado social de bienestar o de desarrollo propuso, en el pasado reciente, el restablecimiento de las libertades políticas y los valores democráticos, el imperio de la ley y la certidumbre jurídica, así como el ensanchamiento del espacio público ciudadano.²

En ese contexto, las políticas públicas pueden ser instrumentadas, tanto por organizaciones de gobierno o públicas, como también, sustitutiva o complementariamente, por organizaciones civiles, no gubernamentales o comunitarias. Por su parte, la gerencia pública dedica su máximo esfuerzo a rediseñar procesos, a identificar un sistema adecuado de incentivos, a desregular, a generar una cultura emprendedora en el perímetro de las organizaciones gubernamentales, pero también a hacer énfasis en la eficacia, eficiencia y responsabilidad del gobierno.

Ante la insolvencia fiscal del Estado por su crónico desequilibrio entre ingreso-gasto, agravado por el endeudamiento gubernamental, desde comienzos de los años 80 países como Gran Bretaña, los Estados Unidos y Australia plantearon regresar a los principios del liberalismo clásico, caracterizado por el saneamiento de las finanzas públicas, la disciplina fiscal y el presupuesto equilibrado, lo que se tradujo en reformas fiscales profundas, en el redimensionamiento del aparato estatal y en un amplio programa de privatización de las empresas públicas. A la par, frente al desarrollo de las organizaciones públicas y sus procesos de administración, se exigió eficacia y eficiencia en los rendimientos del gobierno, redimensionamiento del personal, profesionalización del servicio público, desconcentración de procesos operativos y descentralización de la toma de decisiones.

Así, en el entorno internacional pasamos de la democracia representativa a la participativa. La afirmación del ciudadano como sujeto de la política con pleno derecho, dio también paso a la afirmación del ciudadano como sujeto de la Administración Pública. La observada transformación de los individuos en ciudadanos ha hecho de las democracias modernas, sistemas incluyentes de interrelación entre los actores que las conforman, facilitando una eficiente toma de decisiones y un eficaz aprovechamiento del riesgo. En este sentido, ser moderno es practicar los derechos que otorga la democracia y cumplir con las obligaciones pactadas por la sociedad de la que se forma parte.

Durante la sociedad industrial, la ciudadanía se definió principalmente por la expansión de los derechos sociales. En la sociedad posindustrial, la ciudadanía cambia en términos estructurales e históricos; se evidencia un retiro del Estado en ciertas funciones económicas, se comprime el aparato de bienestar social y se enfatiza el ejercicio de una ciudadanía individual. El ciudadano se convierte en el sujeto a través del cual los individuos se reconocen; la ciudadanía es el ámbito donde participan colectivamente y ejercen sus derechos individualmente.

La reforma del Estado mexicano ha tenido éxito al rescatar la autonomía ciudadana en los asuntos de política y de gobierno, con la consecuencia de que los ciudadanos "renacidos"

a la vida pública, se entiendan como sujetos con pleno derecho de plantear y definir sus problemas colectivos, de exigir la incorporación de sus demandas en la agenda de gobierno y demandar participación en la solución de sus problemas. La "resurrección" del público ciudadano en nuestro país se manifiesta no sólo en los procesos electorales, sino en el acelerado crecimiento de las organizaciones civiles y en su consecuente incidencia en la toma de decisiones del gobierno. En la Administración Pública, la asignatura continúa pendiente.

Experiencias internacionales.

La práctica de la ciudadanía implica interacción entre hombres libres para generar cambio social. El cambio social que hoy demanda México debe tocar también, forzosamente, a la administración pública. A continuación revisaremos tres experiencias internacionales que pueden servir para aclarar el panorama del necesario cambio administrativo: Gran Bretaña por ser cuna de la corriente gerencialista; Francia por la exitosa distancia que ha tomado de dicha corriente; y Estados Unidos por las similitudes que su aparato administrativo tiene con el nuestro.

Gran Bretaña. En los años 80, el neoliberalismo llegó a Australia, Nueva Zelanda, Estados Unidos y la Gran Bretaña de la era Thatcher. Con él, la rigidez de la Administración Pública británica dio paso a una serie de profundas reformas gerenciales inspiradas en la iniciativa privada y motivadas por la eficiencia y la maximización de recursos.

Para vigilar las reformas administrativas, desde su primer año de gobierno Thatcher creó la Unidad de Eficiencia para analizar las prácticas establecidas y proponer mecanismos alternativos. En 1988, la Unidad echó a andar un sistema de agencias en el servicio civil de carrera, el cual otorgaba a las instituciones la autonomía suficiente para instrumentar prácticas gerenciales en lo individual (pago por desempeño, contratos temporales en busca de una mayor eficiencia). En 1991, ya bajo el mandato de John Major, el gobierno impulsó la privatización de algunos servicios públicos.³

El gran respeto que los británicos guardan a sus instituciones, entre las que destaca la monarquía, hacía innecesario, tradicionalmente, contar con una Constitución, con garantías individuales escritas, con un código administrativo que protegiera a los ciudadanos ante las faltas de servidores públicos, con un *ombudsman* al estilo escandinavo. A partir de los 80, sin embargo, se observó una mayor participación ciudadana en problemas concretos. El rotundo rechazo a la aplicación de un nuevo impuesto central (*poll tax*) que pretendía sustituir las contribuciones locales, provocó marchas y manifestaciones masivas que llevaron a su veto.

La sociedad británica exigía mayores espacios de participación y los medios de comunicación se volvían más críticos; por primera vez llegaban al extremo de ridiculizar a la familia real en programas de televisión y canciones pop.

Si bien la rendición de cuentas estaba ya garantizada por la doctrina de responsabilidad ministerial que obliga a los ministros a atender los llamados del Parlamento, el gobierno se vio obligado a crear otros mecanismos que permiten que los ciudadanos se expresen por la vía institucional: los tribunales administrativos, las consultas públicas, la oficina del *ombudsman*, y los códigos ciudadanos:

Los tribunales administrativos son alrededor de 2000 órganos no judiciales que intervienen cuando un ciudadano se siente agraviado por alguna acción oficial. La mayoría opera en áreas

como la seguridad social, las pensiones, los inmigrantes, la vivienda y el Sistema Nacional de Salud.

Las consultas públicas se efectúan en casos de interés público como el trazo de una carretera o la construcción de un aeropuerto. Un juez media entre las partes involucradas y escucha a los medios de comunicación, a los grupos de presión, a las autoridades locales y a compañías privadas. Finalmente, el reporte se publica en forma de una recomendación.

Para llenar los vacíos del derecho administrativo, se copió la figura del *ombudsman* para que los ciudadanos se pudieran quejar de algún servidor público o de una política gubernamental. A diferencia del prototipo, en Gran Bretaña los ciudadanos deben acudir con su representante para que éste lleve el caso al Parlamento.

Finalmente, los códigos ciudadanos fueron impulsados por John Major para proteger los derechos individuales en servicios específicos (como pacientes en el sistema de salud, usuarios de transporte público, padres de alumnos), fijando estándares de calidad y propiciando la compensación a los consumidores, tal como sucede en los Estados Unidos.

El instrumento más valioso con el que cuenta el Parlamento para supervisar al Ejecutivo es un sistema de comités especializados, similares a las comisiones de nuestras Cámaras de Diputados y Senadores, creados en 1979, que tienen la facultad de llamar a funcionarios a declarar. Estos comités han publicado cientos de reportes y han influido en las políticas públicas: en los años 80, con la reforma administrativa, el Comité del Tesoro y del Servicio Público fue muy importante; en 1994, el Comité de la Cuenta Pública elaboró un reporte sobre los estándares de honestidad y control financiero en muchas ramas del servicio público, que provocó reformas legales de fondo.⁴

Hoy, aunque fuertemente influida por la corriente gerencialista, o gracias a ello, la actual Administración Pública británica mantiene la triple "E" (eficacia, economía y eficiencia) como su código base.

Francia. La francesa, es una democracia administrativa. El Estado funciona a través de su maquinaria burocrática. En contraposición a un gobierno francés tradicionalmente centralizado y con un sistema de partidos fragmentado, ha trascendido la solidez de un servicio público elitista y altamente profesional, que ha llenado los vacíos dejados por la disputa política. Frente al concepto de Rousseau de la "voluntad general", los políticos han sido vistos por los ciudadanos como más preocupados por defender los intereses de sus partidos y camarillas, que los nacionales.

El último gran cambio político-administrativo en Francia se dio hacia 1958 bajo el mandato de De Gaulle, originado por esas diferencias de intereses. Con la inauguración de la quinta República, la nueva Constitución fue diseñada para garantizar la estabilidad del Ejecutivo por encima de las diferencias partidistas. De ella nació un sistema híbrido de poder compartido entre el Primer Ministro, de origen parlamentario, y el Presidente, electo por los ciudadanos. En esos años, la quinta República fue llamada incluso, la República de los servidores públicos, ya que les otorgó el apoyo necesario del Ejecutivo para ejercer a fondo sus funciones.⁵ Resulta emblemático que el Presidente Chirac, el más popular desde la posguerra, haya comenzado su carrera como servidor público.

La economía y la sociedad francesas han evolucionado dramáticamente desde entonces. Sin embargo, frente al impacto privatizador y globalizador, la rigidez de la administración pública persiste. La nueva gerencia pública ha tenido un impacto mucho menor en Francia que

en la Gran Bretaña o en los Estados Unidos. Aun en las empresas privatizadas, los puestos más altos son ocupados por egresados de la Escuela Nacional de Administración (ENA) o del Politécnico, lo que podría significar que los valores del servicio público han permeado la iniciativa privada y no al revés.

También en su relación con la ciudadanía, el gobierno francés se rige por valores administrativos. En la Gran Bretaña, por ejemplo, las relaciones entre una autoridad pública y un ciudadano son consideradas legalmente idénticas a la relación privada entre individuos. En Francia, por el contrario, como en México, así como existen tribunales civiles y penales, los hay administrativos. El Consejo de Estado es la institución por excelencia del sistema jurídico administrativo; depende del Poder Ejecutivo y tiene funciones tanto de asesoría como judiciales. Integrado por un grupo de servidores públicos de élite, su prestigio le permite actuar de manera profundamente autónoma.⁶

Para garantizar una eficiente rendición de cuentas, el gobierno francés ha creado dos andamiajes institucionales fundamentales:

Por un lado, la Comisión Nacional de Información y Libertades y la Comisión de Acceso a Documentos Administrativos, se constituyeron en 1978 para supervisar el uso de información confidencial por parte de las organizaciones gubernamentales encargadas de la seguridad nacional; La Corte de Cuentas y el Inspectorado de Finanzas, por el otro, son los *corps* más importantes después del Consejo de Estado. Funcionan como una contraloría con atribuciones judiciales y de asesoría. La primera, depende formalmente del Ministerio de Finanzas y se encarga de revisar la correcta aplicación de los recursos públicos. El Inspectorado, por su parte, se ocupa de realizar auditorías.

A pesar de la alta credibilidad de sus instituciones públicas, hacia 1972 Francia creó la figura del *Médiateur* que, como un *ombudsman*, concilia las diferencias entre ciudadanos y agencias gubernamentales, sin recurrir a las cortes administrativas. Más recientemente, apenas en 1995, el Parlamento aprobó una reforma constitucional que le otorga al Presidente la facultad de convocar a un referéndum.⁷

Es así, como las políticas privatizadoras adoptadas con reservas por Mitterrand y la integración del país a la Unión Europea, han llevado a la administración pública francesa a trabajar con esquemas más pluralistas, aunque siempre basados en su sólida tradición burocrática.

Estados Unidos. Por la similitud que hay entre los sistemas político-administrativos mexicano y estadounidense, el análisis de este último es no sólo obligado, sino que muy ilustrativo para comprender nuestras propias fallas y limitaciones. En los Estados Unidos, el Presidente nombra a sus más cercanos colaboradores, entre los que se cuentan los asesores de la Casa Blanca; el Poder Legislativo aprueba o rechaza los nombramientos de los Secretarios de Estado y supervisa las finanzas del Ejecutivo por medio de la Oficina General de Contabilidad; y el Poder Judicial, encabezado por la Suprema Corte, se encarga de resolver controversias legales.

A diferencia de la Gran Bretaña o Francia, los límites entre la Administración Pública y privada en los Estados Unidos no son claramente distinguibles. En contra de la corriente teórica que ve en la administración pública métodos enfocados al bienestar social y no a la obtención de ganancias, ha triunfado la creencia de que la competencia en el mercado es la

mejor ruta para garantizar la eficiencia administrativa. Por tanto, la función del administrador público es asumida como la dotación de servicios públicos baratos, eficientes y eficaces, que reduzcan las posibles quejas de los contribuyentes. La corriente gerencialista encabezada por Osborne y Gaebler⁸ motiva al servidor público a tomar riesgos y recomienda que la mayor parte de los servicios públicos, incluyendo agua, luz, gas, salud, educación y el sistema penitenciario, sean brindados por particulares.

En los Estados Unidos, los dos millones y medio de servidores públicos son considerados empleados permanentes del gobierno federal, aunque hay aproximadamente 200 mil burócratas de confianza que llegan y se van con cada Presidente.⁹ Desde 1883, a consecuencia del asesinato del Presidente Garfield a manos de un burócrata desempleado, el Decreto Pendelton estableció las bases para el servicio civil de carrera. Sin embargo, para evitar las posibles tensiones entre políticos y burócratas de carrera, los servidores públicos de más alto nivel siguen siendo nombrados directamente por el Secretario o el responsable del Despacho. Dichos servidores públicos provienen generalmente de empresas privadas y de universidades y tras cumplir con su encargo, regresan a sus empleos anteriores.

Como Alexis de Tocqueville lo señaló desde comienzos del siglo XIX, la base de la democracia en los Estados Unidos son los gobiernos locales.¹⁰ Los estados tienen poderes discrecionales en materias como el derecho penal y civil, la educación, la seguridad social y el sistema de salud. Aunque la Constitución les permite organizarse como cada estado lo considere conveniente, la mayoría se divide territorialmente en condados, ciudades y comisariados. Al igual que los municipios en México, los condados son responsables de la seguridad pública, los bomberos, las vialidades y la planeación, entre otros servicios, y son gobernados por cuerpos similares a los cabildos, llamados consejos, electos democráticamente.

En los Estados Unidos converge lo mejor y lo peor de la Administración Pública. La complejidad gubernamental y los altos costos que implica quejarse de un servicio público, hacen que el sistema administrativo sea accesible únicamente para las grandes empresas transnacionales y para los sectores más educados de la población. Los más desprotegidos se ven obligados a buscar el apoyo de organizaciones de derechos civiles. En contraste, en algunas pequeñas comunidades se vive una real democracia abierta y participativa, en la que todos los miembros discuten las decisiones locales con la presencia de los medios de comunicación.

La no interferencia del gobierno en asuntos privados, como la concibió Madison,¹¹ ha creado un sistema democrático abierto y plural que les permite a los ciudadanos, en especial a nivel local, influir en las políticas gubernamentales. Sin embargo, la dotación de servicios públicos por parte de particulares, ha provocado grandes iniquidades y problemas de rendición de cuentas. Los servicios de salud, transporte y educación sólo son accesibles para quien puede pagarlos.

Por la complejidad de los sistemas presidencialistas, al igual que México, los Estados Unidos enfrentan el reto de simplificar los trámites y los mecanismos administrativos, para que un Presidente con un Congreso opositor pueda emprender reformas y corregir los errores de políticas, sin que éstos lo avasallen.

Un nuevo modelo de Administración Pública para México.

Los casos revisados nos brindan información suficiente para comprender en qué etapa del desarrollo de nuestro sistema burocrático nos encontramos, a pesar de lo somera de la síntesis. Aunque este ensayo no pretende hacer un análisis comparativo entre la Administración Pública en México y en las democracias mencionadas, resulta de una gran utilidad recordar que las transformaciones que nuestro país ha experimentado en las últimas dos décadas, no han incorporado esquemas contemporáneos al servicio público.

Hoy en México se cuenta con una sociedad más informada, más participativa y crítica, que reclama la mejora permanente de los servicios gubernamentales, mayor transparencia y honestidad en las acciones de gobierno y en el uso de los recursos públicos, y un proceso de rendición de cuentas más completo y con amplia difusión.

Para responder a esta dinámica, resulta indispensable escuchar las opiniones y sugerencias de los clientes consumidores, incorporando la consulta ciudadana como parte fundamental de la definición de políticas y el mejoramiento de los servicios públicos.

Tradicionalmente, la complejidad de la normatividad ha propiciado lentitud de las dependencias en sus procedimientos y una restringida capacidad de respuesta frente a la sociedad. La concentración de actividades económicas en algunas entidades públicas, ha tenido como resultado un acaparamiento del mercado de diversos bienes o servicios poco eficiente, en detrimento de los consumidores. Los mecanismos de respuesta y de atención a las demandas y quejas de los ciudadanos han resultado ineficaces y lentos, y han hecho falta criterios en la definición y difusión de los estándares mínimos de calidad de los servicios al público.

El desempeño de las organizaciones de la administración pública se ha evaluado con base en los niveles de gasto autorizado, así como en función de su respectiva asignación a programas y a rubros presupuestarios, ya que el planteamiento programático-presupuestal ha tenido como prioridad la disciplina fiscal, sin incorporar criterios de eficiencia y efectividad para cumplir con las expectativas de la población. Apenas a partir de este año, se elaboró el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) asociado a lo que la actual administración ha denominado "metas presidenciales".¹²

Para subsanar los vicios comunes, la gerencia pública se ha reorientado hacia el objetivo de lograr una mejor comunicación entre la administración pública y la población, intensificar y estructurar la participación de la sociedad en la definición, desarrollo y evaluación de la gestión pública, y medir sistemática y directamente los servicios. Es a través de estas herramientas de política, como se delinean los cambios administrativos y funcionales.

Derivado del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000¹³ y de las estrategias de gobierno planteadas por la administración de Ernesto Zedillo, surgió el Programa de Modernización de la Administración Pública (Promap),¹⁴ como respuesta a la necesidad de un cambio radical en la manera de administrar y prestar los servicios públicos, principalmente orientados a las necesidades e intereses de la ciudadanía y la incorporación de la participación ciudadana.

De acuerdo al Promap, las entidades y dependencias que prestan servicios directos al público deberían definir estándares realistas y transparentes de calidad de los servicios, que permitieran a la población formarse expectativas claras sobre la atención que tiene derecho a

exigir, y contar con referencias objetivas para evaluarlos, tales como los tiempos máximos de espera en la resolución por parte de la autoridad. Con base en el Programa, las organizaciones de la administración pública establecieron un conjunto selecto de indicadores de desempeño para evaluar los resultados de la gestión en términos de la calidad y pertinencia de los servicios.

El Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental¹⁵ impulsado por la administración de Vicente Fox, retoma los conceptos guía del gerencialismo anglosajón que incorpora los esquemas de la administración privada a la pública. Promueve el “cambio de paradigmas” y la “evolución hacia enfoques proactivos” para remplazar los sistemas burocráticos tradicionales por “sistemas emprendedores” que estén mejorándose de manera permanente, para consolidar un gobierno que se dedique a “administrar resultados”, en vez de normas y trámites.

El siguiente cuadro muestra los llamados macro-procesos clave y estrategias del Programa:

Macro-procesos clave	Estrategias
Información y medición	Administración Cruzada
Educación y capacitación continua	Administración por Calidad
Comunicación efectiva	Federalismo-Municipalización
Presupuestos y finanzas	Continuidad y Abandono
Servicio Público de Carrera	Gobierno Abierto y Participativo
Organización de equipos de trabajo.	Reformas Jurídicas y Normativas
Evaluación y compensación por resultados	Eliminar las Restricciones
Gestión de Proyectos Estratégicos	Unir la Retaguardia con la Vanguardia
Reubicación de talentos	Mercadotecnia Social: Benchmarking Financiamiento Emprendedor Informática y Telecomunicaciones Subcontratación de Servicios

Fuente: *Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental 2001-2006*, www.innova.presidencia.gob.mx/general/pub_hacemos.htm

Una mayor participación y una mejor atención ciudadana, dependen de que las entidades y dependencias: definan estándares de calidad en la atención al público; informen a la población usuaria de manera clara y en un lenguaje sencillo sobre los trámites y servicios prestados; elaboren mecanismos transparentes de participación social en programas de gobierno cuya ejecución implique la transferencia directa de recursos a la población; analicen las normas que regulen las funciones que tengan mayor impacto en los ciudadanos y las empresas; identifiquen las regulaciones que sean susceptibles de eliminarse o simplificarse, así como los cambios indispensables al marco jurídico, incluyendo aquellos de asignación, uso y control de recursos públicos y, finalmente; elaboren y emitan la normatividad necesaria para impulsar la desregulación y simplificación de trámites que llevan a cabo los ciudadanos y las empresas ante instituciones públicas.

De no reflejarse en cambios que faciliten y transparenten la función administrativa, de tal forma que tanto el servidor público como el ciudadano lo perciban, la propuesta foxista corre el

riesgo de no ser tomada en serio, como sucede en ciertos círculos académicos tradicionalistas con las reformas propuestas por los llamados "gurús" de la nueva gerencia pública.

Por eso es particularmente importante la vinculación de las "metas presidenciales" con el PEF 2003. A la par, un avance, sin duda trascendente, es la aprobación a principios del mes de abril de este año, por parte del Congreso de la Unión, de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.¹⁶ La Ley le otorga a la nueva Secretaría de la Función Pública, antes Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), la facultad de dirigir, organizar y operar el sistema de Servicio Profesional de Carrera, cuyo objetivo es darle continuidad a los programas de gobierno, conservar la experiencia de los servidores públicos y diseñar mecanismos de reclutamiento y motivación para la profesionalización, bajo principios de legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.

Sin embargo, si analizamos la citada Ley, así como las consecuentes reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es menester señalar que los cambios son profundos, mas limitados. El desarrollo democrático al que aspiramos, comprende la participación organizada de los ciudadanos como un aspecto fundamental en la toma de decisiones. La cultura de participación y corresponsabilidad ciudadana es vital para el fortalecimiento de la cultura democrática. Es necesario que la sociedad y sus organizaciones tomen parte en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como en las tareas de contraloría social sobre el desempeño de los servidores públicos. Las acciones gubernamentales están mejor orientadas y son más eficaces en la medida en que incorporan el esfuerzo colectivo y la crítica de la sociedad.

La Ley del Servicio Profesional de Carrera introduce un esquema moderno para el cumplimiento de una de las dos tareas fundamentales de la Secretaría de la Función Pública, la de organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF). Pero mantiene intacta la facultad que tenía la Secodam de supervisar la correcta aplicación de recursos de las dependencias gubernamentales, vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización, aplicar sanciones a servidores públicos y presentar denuncias ante el Ministerio Público. En otras palabras, preserva la función fiscalizadora del Ejecutivo, desestimando la duplicidad existente con las atribuciones que la Ley de Fiscalización Superior de la Federación le otorgó a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en diciembre del año 2000.¹⁷

El ámbito de competencia de la ASF es mucho más amplio que el de la Secretaría de la Función Pública, ya que abarca los Poderes de la Unión, los entes públicos federales, las entidades federativas y municipios que ejerzan recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales. Además, la autonomía técnica y de gestión que tiene para decidir sobre sus resoluciones, y la designación de su titular por dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados, son garantía de imparcialidad y apartidismo en su actuar.

En contraparte, el Secretario de la Función Pública es designado libremente por el Titular del Poder Ejecutivo Federal, a quien le reporta directamente, lo que siembra dudas sobre su credibilidad. Al preservar los instrumentos coercitivos que le otorga la propia Ley Orgánica de la APF, la Secretaría de la Función Pública corre el riesgo de convertirse en una herramienta

de presión política, más que de apoyo para el correcto desempeño de la labor administrativa. Una reforma completa a la Ley, debería fortalecer la función preventiva del Ejecutivo para proteger a los servidores públicos de posibles faltas administrativas por desconocimiento de la normatividad, y dejarle la facultad de sanción a la ASF.

Para imprimirle a la nueva Administración Pública eficiencia, honestidad, oportunidad, eficacia y excelencia, el gobierno está obligado a inculcar en el servidor público una cultura de calidad, invitándolo a innovar y tomar riesgos. Si con base en el sistema estadounidense, la misión del administrador público es la dotación de servicios públicos baratos y eficientes, que reduzcan las posibles quejas de los contribuyentes, el nuevo esquema debe motivar a los servidores públicos para que experimenten con decisiones organizacionales, a través del pago por desempeño, contratos temporales, o cambio de horario laboral, siempre en busca de una mayor eficacia.

Para asegurar que así sea y que los ciudadanos puedan quejarse de los servicios públicos, de la atención brindada por algún servidor público o de alguna política pública en particular si considera que ésta afecta a la sociedad en general, conviene revisar las figuras de los tribunales administrativos, los códigos ciudadanos y el *ombudsman* del servicio público en la Gran Bretaña y el llamado *Médiateur* en Francia, que se describieron antes. Si bien en México los ciudadanos pueden presentar quejas de servidores públicos ante la Secretaría de la Función Pública por corrupción, o por la mala dotación de servicios públicos ante instituciones como la Procuraduría Federal del Consumidor, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico o las procuradurías sociales, el *ombudsman* le daría autonomía a la función y la ampliaría a materia de calidad y de salvaguarda del bien común, reduciendo además el aparato burocrático al integrar varias instituciones en una.

La creación de la institución que se propone implica una reforma legal profunda que debe promover la competencia entre entes públicos que ofrecen los mismos servicios, como escuelas u hospitales, así como darle al ciudadano la opción de elegir, introduciendo mecanismos de indemnización para los consumidores afectados. Los organismos con que contamos actualmente para defender al consumidor tienen un marco normativo limitado que empuja al afectado a un proceso largo y tortuoso, del que en muchas ocasiones sale sin ninguna compensación por el daño sufrido.¹⁸

Ante la ausencia de instrumentos gubernamentales eficaces, el ciudadano recurre a los medios de comunicación para que por lo menos se difunda su problema y otras personas puedan evitar pasar por lo mismo. La figura que se propone, sería un espacio para la denuncia fundada, con el fin de elevar la calidad de los bienes y servicios que el gobierno brinda. No se está pensando en el esquema estadounidense del que hay incontables ejemplos sobre la perversión del sistema de compensaciones al público consumidor, sino, como se dijo anteriormente, en las instituciones británicas y francesas que han demostrado ser exitosas.

La solidez de las políticas públicas depende en buena medida del consenso que en torno de ellas el gobierno genera con base en la argumentación, el diálogo y la inclusión social. Finalmente, para que sea integral, el cambio administrativo impulsado debe fortalecer los espacios de participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas, a través del apoyo decidido a esquemas como el referéndum, las consultas ciudadanas, el plebiscito y la instalación de comités de evaluación y seguimiento de políticas, así como la convocatoria a las

organizaciones civiles para que participen activamente con los distintos responsables gubernamentales.

Como factor de consolidación de la democracia, el tránsito de los individuos en ciudadanos debe concluir con su transformación en ciudadanos vigilantes que participen activamente, no sólo presionando para influir en la agenda de gobierno, sino supervisando sus funciones en beneficio de la propia sociedad de la cual forman parte, con instituciones modernas.

Conclusiones.

En el proceso de apertura democrática por el que atravesamos, los ciudadanos exigen que el cambio político devenga en cambio administrativo e institucional. El fortalecimiento de la democracia y de la participación ciudadana, conlleva a modificar los modelos de Administración Pública para responder con oportunidad y eficacia a las demandas de la población. Los mexicanos reclaman la mejora permanente de los servicios gubernamentales, mayor transparencia y honestidad en las acciones de gobierno y en el uso de los recursos públicos, y un proceso de rendición de cuentas completo y con amplia difusión.

El nuevo modelo de Administración Pública debe fomentar la visión de un buen administrador público como aquél que ejerce la dirección, crea una misión enaltecedora y una cultura organizativa, hace planeación estratégica, administra sin autoridad directa, plantea y delimita problemas, identifica a los clientes, se refleja en la acción, diseña incentivos, promueve productos, inculca un compromiso de calidad, crea un clima de innovación, forma equipos, rediseña el trabajo, invierte en recursos humanos y genera consensos.

En franco desafío al pensamiento administrativo convencional, los gobiernos de todo el mundo han recurrido en los últimos veinte años a un paradigma posburocrático cuya base conceptual la conforman los clientes, los servicios, la calidad, el valor, el control de procesos, la participación de los empleados, y los incentivos. El propósito de estas reformas es permitirle al gobierno ponerse al servicio del interés público de manera honrada y eficiente. Es decir, construir un gobierno libre de particularismos y corrupción, que brinde servicios de excelencia a la población, teniendo al conocimiento técnico-científico y la pericia, como los elementos necesarios para legitimar las acciones gubernamentales.

Los métodos habituales de administración (un fuerte liderazgo, control vertical, inspecciones intensivas de calidad y auditorías estrictas) han demostrado ser insuficientes para combatir la corrupción y motivar más productividad en los empleados. En contrapartida, unificando métodos cuantitativos y de recursos humanos con teorías y técnicas fundamentales de administración, una efectiva gerencia pública permite a los administradores públicos aumentar la capacidad de cooperación, sensibilizarse ante las necesidades de sus clientes y mejorar sus procesos y servicios.

RESEÑA BIOGRÁFICA

Licenciado en Ciencia Política y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de México. Maestro en Administración Pública y Políticas Públicas por la London School Economics and Political Science. Actualmente es

Secretario Técnico Adjunto de las Comisiones Intersecretariales de Gastos, Finanzas y Desincorporación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. (Estudio introductorio y edición), "Estudio introductorio", en *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Porrúa, Col. Antologías de Políticas Públicas, segunda edición, México, 1996.

Aguilar Villanueva, Luis F., "Lo público y lo privado", Revista *Examen*, núm. 4, México, 1989.

Barzelay, Michael y Babak J. Armajani, "Atravesando la burocracia", en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la administración pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Campeche y Fondo de Cultura Económica, Nuevas Lecturas de Política y Gobierno, México, 1999.

Chandler, J. A. (coord.), *Comparative Public Administration*, Routledge, Londres, 2000.

de Tocqueville, Alexis. *La democracia en América*. Fondo de Cultura Económica, 7ª reimpresión, México, 1994, 751 pp.

Ehrmann, H. y M. Schain. *Politics in France*, Harper Collins, NY, 1992.

Elcock, H. *Change and Decay: Public Administration in the 1990s*. Longman, GB, 1991.

Fenby, J. *France on the Brink*. Little Brown, Londres, 1998.

Fesler, J.W. y D.F. Kettl, *The Politics of the Administrative Process*, Chatham House, EUA, 1991.

Frederickson, H. George, "Hacia una nueva Administración Pública", en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública*, Op.cit.

Holzer, Marc, "Administración de la productividad y de la calidad", en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública*, Op.cit.

Hood, Christopher, "A public management for all seasons", *Public Administration*, 69, 1, 1991.

Kliksberg, Bernardo (compilador), *El rediseño del estado. Una perspectiva internacional*, Instituto Nacional de Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

Lane, Jan-Erik, *The Public Sector. Concepts, Models & Approaches*, segunda edición, Sage, Londres, GB, 1995.

Ley de Fiscalización Superior de la Federación. DOF, 29 de diciembre de 2000, pág. 12.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. DOF, 10 de abril de 2003, pág. 44.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, 2003.

Madison, James. *El Federalista*. Fondo de Cultura Económica, 5ª reimpresión, México, 1994, 430 pp.

Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental 2001-2006. (www.innova.presidencia.gob.mx/general).

Osborne, David y Ted Gaebler, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Penguin, EUA, 1993.

Página de internet de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (www.shcp.sse.gob.mx).

Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000.

Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006.

Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. DOF, 28 de mayo de 1996, Primera Sección.

Quinto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, Anexo de Información Estadística, "Estructura y Organización de la Administración Pública Federal", 1993.

Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, Diario Oficial de la Federación (DOF), 2 de agosto de 2002.

Rhodes, R.A.W., "The hollowing out of the state: the changing nature of the public service in Britain", *Political Quarterly*, 65, 1994.

Rosenbloom, David H., "La teoría de la administración pública y la separación de poderes", en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Clásicos de la administración pública*, Op.cit.

Shafritz, Jay M. y Albert C. Hyde. *Clásicos de la Administración Pública*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Campeche y Fondo de Cultura Económica. Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. México, 1999, Cuarta y Quinta Partes.

Wright, V. *The Government and Politics of France*. Unwin Hyman, Londres, 1989.

NOTAS

¹ *Quinto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari*, Anexo de Información Estadística, "Estructura y Organización de la Administración Pública Federal", 1993, pág. 305; y *Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación (DOF), 2 de agosto de 2002.

² Ver Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde. *Clásicos de la Administración Pública*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Campeche y Fondo de Cultura Económica. Sección de Obras de Administración Pública. Serie Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. México, 1999, Cuarta y Quinta Partes, págs. 608-1138.

³ H. Elcock. *Change and Decay: Public Administration in the 1990s*. Longman, GB, 1991, págs. 236-242.

⁴ John Kingdom. "Britain", en J.A. Chandler (coord.), *Comparative Public Administration*. Routledge, Londres, 2000, págs. 40-41.

⁵ V. Wright. *The Government and Politics of France*. Unwin Hyman, Londres, 1989, pág. 1.

⁶ Ver H. Ehrmann y M. Schain. *Politics in France*, Harper Collins, NY, 1992.

⁷ Ver J. Fenby. *France on the Brink*. Little Brown, Londres, 1998.

⁸ David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Penguin, EUA, 1993.

⁹ J.A. Chandler, "The United States", en J.A. Chandler (coord.), Op. cit., págs. 206-7.

¹⁰ Ver Alexis de Tocqueville. *La democracia en América*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

¹¹ Ver James Madison. *El Federalista*. Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

¹² Ver la página de internet de la Subsecretaría de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (www.shcp.sse.gob.mx). En la parte referente a "Ramos del Presupuesto de

Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2003", se observa, en los cuadros del "Destino Funcional del Gasto", la vinculación de los recursos asignados a las metas comprometidas.

¹³ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. DOF, 31 de mayo de 1995, numeral 3.9, págs. 39-41.

¹⁴ *Programa de Modernización de la Administración Pública*. DOF, 28 de mayo de 1996, Primera Sección, pág. 50.

¹⁵ *Modelo Estratégico para la Innovación y la Calidad Gubernamental*. Sitio URL: www.innova.presidencia.gob.mx/general/modelo/Modelo_Estrat.pdf, págs. 45-77.

¹⁶ *Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal*. DOF, 10 de abril de 2003, pág. 44.

¹⁷ *Ley de Fiscalización Superior de la Federación*. DOF, 29 de diciembre de 2000, pág. 12.

¹⁸ Instituciones como la Procuraduría Federal del Consumidor, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico o las procuradurías sociales, son autoridades administrativas del Ejecutivo Federal o de los Ejecutivos Estatales que, por ello, no tienen facultades judiciales para sancionar como última instancia una falta. La figura del ombudsman del servicio público, propuesta que por sí sola requiere de un ensayo específico, tendría como objeto institucionalizar la vigilancia ciudadana a los bienes ofrecidos y los servicios brindados por el Estado. En un esquema en el que el Ejecutivo Federal pierde la facultad de fiscalización y sanción y en contraparte fortalece sus tareas preventivas en defensa de los servidores públicos, los ciudadanos renacidos deben contar con un instrumento eficaz que les permita poder denunciar los malos servicios públicos en escuelas, hospitales, vialidades, energía eléctrica, trámites, licencias y demás. La institución propuesta podría recomendar la aplicación de determinadas medidas preventivas y correctivas a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, pudiendo tener réplicas de carácter estatal, y dejaría la atención de conflictos privados a tribunales civiles y administrativos.