

## LA AGENDA DEL BUEN GOBIERNO

Conferencia del <b>Lic. Eduardo Romero Ramos</b> , Secretario de la Función Pública.....	173
Mesa de Trabajo: Ponencias .....	183
Relatoría .....	255

---

# MESA DE TRABAJO III

## LA AGENDA DE BUEN GOBIERNO

Presidente: Ricardo Uvalle Berrones  
Moderador: Alfonso Malagón Vera  
Relator: Carlos Mainero del Castillo

### **Conferencia Magistral**

EDUARDO ROMERO RAMOS

### **Ponentes**

ARTURO DEL CASTILLO

RAÚL NORIEGA HERNÁNDEZ

FRANCISCO ALFONSO HERNÁNDEZ Y MORALES

JESÚS LIMBERG RAMOS GARCÍA

JOSÉ ENRIQUE BAILLERES HELGUERA

ADRIANA E. BAZÁN TROUSSELLE

ROBERTO MORENO

ALFREDO GÓMEZ SÁNCHEZ

BENITO CASTRO SALMÓN

EMILIO ZORRILLA

### **Relatoría**

---

# CONFERENCIA MAGISTRAL

## LA AGENDA PRESIDENCIAL DE BUEN GOBIERNO

*Eduardo Romero Ramos\**

No es la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, una agenda que sólo lleva la Secretaría de la Función Pública, sino la agenda que todas las dependencias y entidades deben llevar. El concepto de buen gobierno ha venido ganando aceptación en los organismos internacionales y en muchos países alrededor del mundo: “Good governance” dicen los de habla inglesa, este concepto implica un gobierno cercano a la sociedad, un gobierno respetuoso de la legalidad, honesto, transparente y eficaz y un gobierno consciente de su misión de promover el desarrollo humano y social. En suma es un gobierno que tenga en el centro de toda su acción al ciudadano.

Ciertamente la Agenda de Buen Gobierno es una agenda ambiciosa que pretende ser una respuesta a las necesidades y expectativas del pueblo de México, es la forma de afrontar con éxito la creciente globalización en todos los órdenes de la vida mundial, es la manera de lograr una organización política y administrativa que haga un uso racional y oportuno de sus recursos, que finalmente provienen de los impuestos de los mexicanos. Es un requisito para cumplir con las metas que nos hemos planteado en materia de crecimiento con calidad, seguridad y desarrollo humano y social, es el modo en que el Presidente de México hoy en día, está cumpliendo con el compromiso que hizo para reformar el gobierno de nuestro país.

Basado en este concepto se ha diseñado la Agenda Presidencial de Buen Gobierno bajo seis estrategias fundamentales: un gobierno honesto y transparente, un gobierno profesional, un gobierno digital, con mejora regulatoria, de calidad y que cueste menos.

En abril del año pasado la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo se transformó en la Secretaría de la Función Pública.

---

\* Secretario de la Función Pública.

---

Este cambio no significó perder una sola de las atribuciones que tenía la antigua Secodam sino que se le agregaron funciones, como la de administrar el servicio profesional de carrera, el sistema de acceso a la información pública y la política informática, después del gobierno electrónico del gobierno federal.

Con estos nuevos retos la Secretaría de la Función Pública asumió el liderazgo institucional de cinco de las seis estrategias de buen gobierno, quedando a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con la participación de esta Secretaría, la estrategia Gobierno que Cueste Menos, y justo es decirlo, sin duda, la Oficina de Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República, que encabeza el licenciado Ramón Muñoz, le da seguimiento por parte de la Presidencia de la República a la Agenda Presidencial de Buen Gobierno en su conjunto.

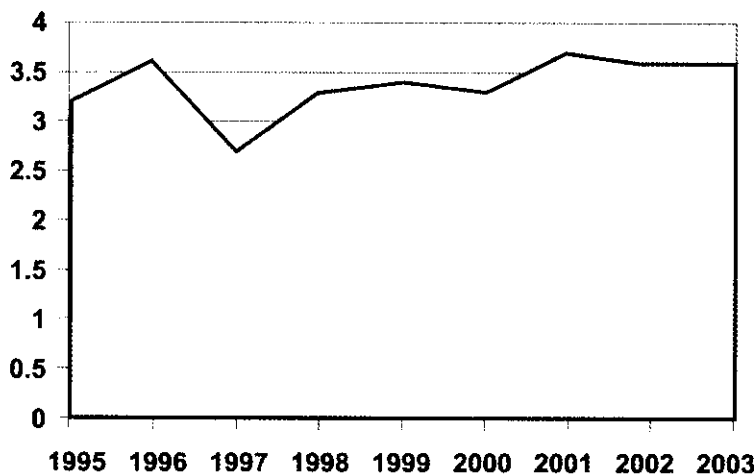
Esta agenda está concebida como la agenda que el conjunto de los servidores públicos debemos aplicar en todas y cada una de nuestras acciones, a fin de modernizar la gestión pública, cumplir con las metas y, sobre todo, servir plenamente a la sociedad.

La primera estrategia, Gobierno Honesto y Transparente, pretende abatir la corrupción y la impunidad y lograr con ello, recuperar la confianza de la sociedad en su gobierno. El programa institucional de la Secretaría de la Función Pública es un programa institucional para la transparencia, para el combate a la corrupción. Realizamos muchas tareas, tenemos muchas metas pero, fundamentalmente, nos preocupa cómo nos ve la sociedad y cómo se ve a México en el entorno internacional en esta materia.

La construcción de un gobierno honesto y transparente nos obliga a centrar nuestros esfuerzos de manera coordinada e integral de todas las dependencias y entidades, prioritariamente, en el mejoramiento de los sistemas de control, en la aplicación de sanciones por conductas irregulares, en la calidad de la gestión pública, en la generación de acuerdos con la sociedad y la promoción de una nueva cultura social de intolerancia, tenemos que hacer de la mexicana una sociedad que no es tolerante a la corrupción y que, además, es proclive, fomenta y exige la transparencia, particularmente en los espacios públicos.

La Organización No Gubernamental Transparencia Internacional, fundada en 1995 ha venido realizando ejercicios de evaluación de los gobiernos de varios países del mundo. Como se observa en la tabla, nuestra calificación es y ha sido baja históricamente, no hemos rehuído en mostrarla públicamente porque es la medición más integral que hemos encontrado a nivel internacional y porque nos hemos sometido voluntariamente, como administración, como gobierno a dicha evaluación.

### México en el Índice de Percepción de Corrupción (Transparencia Internacional)



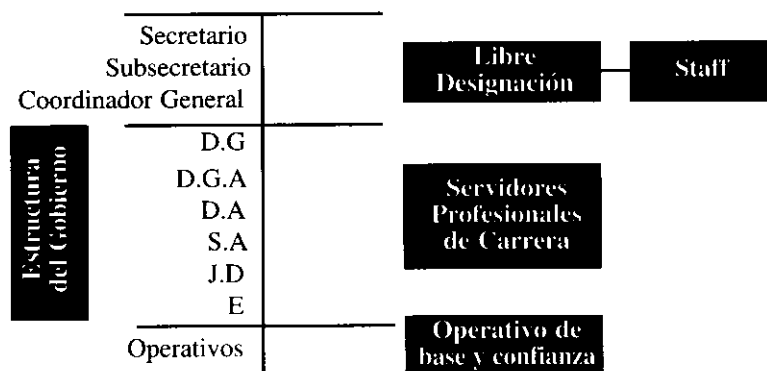
(31/41) (38/54) (47/52) (55/85) (58/99) ( 59/90) (51/91) (58/102) (64/133)

Posición  
relativa

(75.6%) (70.3%) (90.4%) (64.7%) (58.5%) (65.5%) (56.0%) (56.8%) (48.1%)

El primer reto que enfrenta quien decide combatir la corrupción es ¿cómo definir el fenómeno de la corrupción?, ¿cómo medirlo?, ¿hay mucha corrupción o hay poca? Estimamos que hay mucha porque existe un video en el que vemos un portafolios con dólares y a una persona que lo entrega y a otra que lo recibe, eso nos dice que hay mucha, que todo el resto de los servidores públicos hacen esto, que muchos otros empresarios también participan de esto. Esto es un evento concreto que, evidentemente mueve nuestra percepción, por eso el medir el fenómeno es todo un gran reto para estudiosos y por ello tenemos con la UNAM un acuerdo de colaboración para premiar los trabajos de investigación en esta materia.

La segunda estrategia de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno es el Gobierno Profesional, esto tiene por objetivo atraer, tener y motivar a las mejores mujeres y los mejores hombres en el servicio público garantizando que la Administración Pública transite sexenalmente con el mínimo trastorno a la máxima eficacia, asegurando que siendo políticamente neutral se convierta en un factor estratégico de la competitividad del país. La principal línea estratégica de Gobierno Profesional y la implementación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, aprobada por el Congreso de la Unión el año pasado, con esta nueva Ley se impulsa la fortaleza institucional que permite transitar por los cambios de administración sin crisis, se privilegia el mérito y las capacidades, cómo va a ser el ingreso, permanencia y desarrollo del personal público y la igualdad de oportunidades en el acceso de los puestos.



---

De acuerdo a la Ley el servicio profesional de carrera comprende los cargos desde el puesto de enlace hasta director general, así como sus homólogos. No incluye a los puestos operativos de base y confianza y a los que se consideran de libre designación que son los secretarios, los subsecretarios y todos los gabinetes de apoyo, oficial mayor, coordinadores generales, titulares de unidad. También está excluido el personal de Presidencia de la República, los médicos, los maestros, todos los sindicalizados, la Sedena, la Semar, la Secretaría de Marina, la PGR, en la parte que tiene su sistema, la Secretaría de Seguridad Pública, en la parte de la policía, el Servicio Exterior, estamos precisamente por definir, por ejemplo en el caso de la Secretaría de Seguridad Pública, estamos de acuerdo en que las policías tienen su propio sistema de selección, reclutamiento y atracción y retención de sus mejores hombres, pero hay áreas de la Secretaría de Seguridad Pública que tienen que ver con la administración de cárceles, con la concesión de libertades preparatorias que, en principio pensamos no tienen por qué quedar fuera del servicio profesional de carrera.

La tendencia de la Secretaría de la Función Pública es ampliar, al máximo posible, y exceptuar, lo menos posible, la aplicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en los puestos de la Administración Pública federal. Será voluntario, por supuesto, para la Administración Pública, descentralizada lo deberá establecer inspirándose en los principios que tenga la legislación para la Administración Pública centralizada.

El servicio profesional estará integrado por seis subsistemas: el subsistema de planeación de recursos humanos se determina en coordinación con las dependencias y determinará las necesidades cuantitativas y cualitativas de personal que requiera la Administración Pública para el eficiente ejercicio de sus funciones; un subsistema de ingreso que regulará los procesos de reclutamiento y selección de candidatos, así como los requisitos necesarios para que los aspirantes se incorporen al sistema; un subsistema de desarrollo profesional que contendrá los procedimientos, requisitos y reglas para la determinación de planes individualizados de carrera de los servidores públicos; un subsistema de capacitación y certificación de capacidades establecerá este subsistema los modelos de profesionalización para los servidores públicos y las capacidades adquiridas, la certificación de capacidades adquiridas; un subsistema de evaluación de desempeño que tiene como propósito establecer los mecanismos de medición y valoración del desempeño y la productividad

---

de los servidores públicos de carrera que serán, a su vez, los parámetros para obtener ascensos, promociones, estímulos o garantizarle su permanencia y estabilidad laboral; en sexto lugar, un subsistema de separación que tendrá por objeto atender los casos y supuestos mediante los cuales un servidor público dejará de formar parte del sistema o se suspenden temporalmente sus derechos, y tenemos, por último un subsistema de control y evaluación que tiene por objeto diseñar y operar procedimientos y medios que permitan efectuar la vigilancia y, en su caso, la corrección de la operación del sistema.

### **Subsistemas del Servicio Profesional de Carrera**

#### **Planeación de Recursos Humanos**

**Ingreso**

**Capacitación  
y  
Certificación**

**Desarrollo  
Profesional**

**Evaluación  
del  
Desempeño**

**Separación**

#### **Control y Evaluación**

El subsistema de ingreso, de acuerdo al reglamento, ya empezó a operar, todos los ciudadanos que quieran solicitar empleo o servidores públicos que quieran solicitar un empleo en el gobierno federal, cuentan ya con una ventanilla única, es una página de internet que se llama *Trabaja en*, donde las dependencias poco a poco van publicando sus vacantes. Este portal de internet será de gran utilidad para las dependencias y para los aspirantes que quieran concursar por una plaza vacante. Esta plataforma electrónica *Trabaja en* procurará administrar todo el sistema de ingreso. A las dependencias les permitirá contar con un registro de sus vacantes,



---

enlazarse al catálogo de puestos, al registro único de servidores públicos, así como visualizar en forma integral a todos los candidatos con su calificación curricular. Los aspirantes, desde este momento, pueden registrar su curriculum vitae y aplicar para las vacantes que estén publicadas, se les avisará por correo electrónico cada vez que cambie el estatus de su aplicación, también tendrá una comunicación interactuante con cada solicitante de un puesto que esté vacante.

La tercera estrategia de la Agenda Presidencia de Buen Gobierno es la de Gobierno Digital, su objetivo es posibilitar que desde la comodidad de su casa u oficina, los ciudadanos obtengan información del gobierno, tengan acceso a los servicios que éste ofrece. Para cumplir con sus objetivos esta estrategia se ha basado en tres grandes proyectos que estamos desarrollando: la consolidación de la infraestructura tecnológica gubernamental que implica la construcción de la red informática y de telecomunicaciones; por supuesto que tenemos que consolidar el Compranet, es un ejemplo, viene de la administración pasada, otros sistemas gubernamentales electrónicos se venían desarrollando, a nosotros nos toca consolidar estos desarrollos, hacerlos avanzar, rediseñar los procesos sustantivos con la incorporación intensiva de tecnologías de información y la integración de toda la información de servicios y trámites siguiendo el modelo tecnológico de servicios web.

El gobierno en este tema no se está quedando atrás porque los canales tradicionales para la prestación de servicios gubernamentales ya son insuficientes. Los ciudadanos desean realizar sus trámites e interacciones con el gobierno en el momento y lugar que le resulte más cómodo, su casa, su oficina, ya sea mediante portal de internet, kioscos, centros de atención telefónica o dispositivos móviles, venimos trabajando en el mantenimiento y desarrollo de una infraestructura electrónica óptima, extendida y sujeta a estándares claros: el establecimiento de flujos automatizados de trabajo, comunicación, capacitación y evaluación y una amplia disponibilidad de los servicios y trámites del gobierno.

En el portal ciudadano del gobierno federal hoy están disponibles cerca de 500 trámites y servicios electrónicos, en este portal cualquier ciudadano puede consultar en línea información relacionada con los requisitos, costos y tiempos del 100 por ciento de los servicios y trámites, que son alrededor de 2,800.

---

Tramitanet es un portal mediante el cual los ciudadanos pueden llevar a cabo alrededor de 47 trámites federales en forma electrónica. En dos años de existencia Tramitanet ha recibido más de 8.7 millones de visitas, con estos instrumentos estamos convirtiendo cada computadora en una ventanilla de gobierno, apoyamos la calidad de la gestión pública, le brindamos un mejor servicio al ciudadano, apoyamos la transparencia, le damos agilidad y, sobre todo, dejamos un registro electrónico de la transacción, del trámite y evitamos el contacto entre servidor público y ciudadano que permite eliminar prácticas indebidas.

Con el propósito de dar transparencia a las contrataciones gubernamentales de bienes, servicios, arrendamientos y obras públicas, hemos venido consolidando el sistema de contrataciones gubernamentales Compranet. La cuarta parte de las licitaciones electrónicas, de las licitaciones del gobierno federal, en su conjunto, se realizan de manera electrónica.

Los avances logrados en el gobierno digital han permitido que México sea reconocido por la ONU, ahora nos ubican ya en el lugar 30, de casi 200 naciones; lo colocan en el cuarto lugar en cuanto a la sofisticación de servicios gubernamentales en línea y como uno de los países con mayor avance en la materia. El portal ciudadano recibió el reconocimiento Innova y el Premio Reto Estocolmo 2004.

La cuarta estrategia es la de un Gobierno con Mejora Regulatoria, este es uno de los mayores pasivos del gobierno que afecta la vida económica y social, que tiene que ver con lo que la sociedad identifica como burocratismo. Se viene trabajando en todas las dependencias y entidades para asegurar la difusión oportuna de la normatividad, por eso le hemos dado claridad a la normatividad interna y externa con una plataforma electrónica que denominamos Normateca, la cual arrancó con 426 instrumentos normativos, hoy tenemos 348, se han eliminado el 21%. Este portal de internet que lleva la Secretaría de la Función Pública, en 16 meses ha recibido 370 mil visitas o consultas. Tenemos registrados 3,800 usuarios, básicamente servidores públicos. Estamos desregulando aquellos trámites que tienen un mayor impacto en la actividad económica. A partir de marzo de 2002 creamos un sistema de apertura rápida de empresas, en coordinación con los estados y, creo que, poco a poco, a niveles estatales y municipales y en conjunto con la Federación se ha venido logrando abatir los tiempos y costos de apertura de las empresas.

---

La quinta estrategia es la de Gobierno de Calidad que se propone satisfacer o superar las expectativas de los ciudadanos, el gobierno fue recibido con aproximadamente 420 unidades gubernamentales certificadas en ISO 9000, hoy tenemos certificadas más de mil, estamos mejorando, particularmente, certificando unidades de gobierno aunque también estamos certificando, fundamentalmente, los procesos de alto impacto ciudadano.

Para el rediseño y mejora de los que llamamos trámites y servicios de alto impacto ciudadano, se integró un grupo multidisciplinario, participa la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, Órganos Internos de Control, y los responsables, les llamamos los dueños de los trámites y servicios en las instituciones; tenemos identificados 3 mil aproximadamente, 240 los estimamos de alto impacto ciudadano. Tenemos definido un programa para esta año para mejorar 160 de esos 240 y del resto (80) en el 2005.

Finalmente quiero comentarles sobre la estrategia Gobierno que Cueste Menos, la cual está a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y participamos en la vigilancia de las medidas que se ponen en esta estrategia. Buscamos reducir el gasto público, el que no agrega valor, valor al ciudadano, de tal forma de reorientar el gasto en acciones y prioritarias y mayores beneficios a la sociedad.

Lo que pretendemos lograr es, fundamentalmente, lo pretendemos hacer a través de la incorporación de mejores prácticas nacionales e internacionales así como con estándares de gasto corriente en cada dependencia y entidad; eliminamos las duplicidades en programas y estructuras de la Administración Pública federal, y queremos conseguir un nivel óptimo de gasto corriente que se pueda traducir en inversión social

A diciembre de 2003 habíamos ahorrado 40,000 millones de pesos, hoy esos ahorros han venido aumentando, poco a poco y hemos reducido el aparato, propiamente burocrático, en alrededor de 145 mil plazas. Este año estamos generando ahorros en las áreas de la alta burocracia por 4,600 millones de pesos. Por supuesto estos ahorros no afectan, y es estratégico que no afecten, los programas de educación, de salud, de seguridad social, infraestructura social y productiva, tampoco seguridad pública y procuración e impartición de justicia, que han venido recibiendo mayores recursos.

---

Este esfuerzo se verá fortalecido con ahorros específicos en gastos de comunicación social, teléfonos celulares, viáticos, pasajes, entre otros. Hemos cancelado recientemente 12,759 puestos no operativos: 40 subsecretarías, 4 direcciones generales, 88 direcciones generales adjuntas, 563 secretarios particulares, 219 asesores o secretarios técnicos.

Bien, hasta aquí la presentación de esta agenda, me da, realmente, muchísimo gusto participar en este Foro de Análisis y Discusión Administración Pública Mexicana: Reflexiones a la Mitad del Camino, espero haber transmitido, de manera sucinta, algunos de los avances que, para nosotros son importantes, y que ilustran los esfuerzos y los resultados que venimos planteándonos en este sector del gobierno.

Durante los siguientes tres años habremos de regular estos esfuerzos y las acciones a seguir para que, al final de la administración, contemos con un gobierno eficaz a la altura de los grandes retos de México, de acuerdo a la estructura del foro habrá, sin duda, una mesa de trabajo correspondiente a este tema, en la cual tendrán ustedes oportunidad de exponer, de debatir sus puntos de vista acerca de lo que hemos comentado. Estaremos muy atentos a sus conclusiones, siempre será importante para nosotros, retroalimentarnos y nutrir las políticas públicas de estos foros de reflexión que, agradecemos profundamente, por supuesto agradecemos también al INAP que nos invite a participar en estos espacios.

---

**Mesa de trabajo**  
**LA AGENDA DEL BUEN GOBIERNO**

**Ponencia**  
**ÍNDICES DE CORRUPCIÓN**

*Arturo del Castillo\**

¿Podemos medir la corrupción? ¿podemos medir la gobernabilidad de un país? ¿de una sociedad? Estas preguntas, hasta hace muy poco tiempo, tenían una respuesta clara y era: no, no podemos ¿por qué? Finalmente, la corrupción, al ser una actividad delictiva, pues ocurre en la 'obscuridad' y los miembros que están coludidos o que tienen algún tipo de relación de corrupción, tienen buenas razones para mantenerlo en secreto y, obviamente, los métodos o las técnicas que usualmente se utilizan para hacer cierto tipo de indagaciones del campo social no aplican en el caso de la corrupción. Esa había sido la respuesta clara y contundente que se estaba dando hasta hace, digamos, seis o siete años.

En este mismo lapso, lo que hemos visto es que, al contrario, existe una gran erupción de diferentes herramientas, de diferentes metodologías, para medir este fenómeno y, lo que hemos visto es, básicamente, la puesta en marcha de diferentes artificios por parte de los investigadores sociales para poder indagar y ponderar este fenómeno.

¿Qué artificios se han utilizado?, bueno, empezaron con las encuestas de percepciones, salir a las calles, entrevistar a la gente sobre qué opinión le merecía la situación de un país determinado, con respecto al tema de transparencia, etcétera; después dadas las obvias y evidentes fallas metodológicas que tienen este tipo de índices, se evolucionó a un nuevo tipo de herramientas, las preguntas que se empezaron a hacer ya no eran tanto del tipo de percepciones sino también del tipo de experiencias, entonces, si antes te preguntaban ¿qué tan corrupto crees que es tu país del 1 al 10? Ahora te preguntan, en el último año ¿cuántas mordidas has pagado para obtener qué servicios y por cuánto dinero? Entonces, el

---

\* Director General de CIE Consulting.

---

nivel de análisis se ha movido, seguimos en el terreno de la subjetividad pero ahora con las experiencias.

La última frontera en este tipo de herramientas es lo que se ha venido a dar con la combinación tanto de herramientas cualitativas como cuantitativas, por ejemplo, hace unas cuantas semanas se publicó el índice de integridad pública, el cual trató de medir a 25 países, tratando de averiguar, precisamente los niveles que tenían de diferentes tipos de componentes, como por ejemplo: procesos electorales, campañas anticorrupción, instituciones de impartición de justicia, etcétera, entonces, eso nos hace hablar ahora de que sí es posible medir la corrupción.

¿Por qué habría que medir la corrupción y la gobernabilidad de un país? Sería la siguiente pregunta. La respuesta es clara, lo que no puedes medir no lo puedes mejorar. ¿Si no tienes claro desde dónde partes cómo puedes saber si has mejorado, si has avanzado? Si no tienes claro un parámetro, si no tienes esa plataforma es imposible llegar a nada. En ese sentido creo que los esfuerzos que se están haciendo todavía tienen carencias en cuanto al aspecto metodológico, es fundamental que tanto tomadores de decisiones como gente en común, gente de la sociedad civil se interese más en este tipo de mecanismos y herramientas. Otra razón por la cual tendríamos que estar midiendo este asunto de la gobernabilidad y es que todos los índices tienen un efecto demostrativo, tienen un efecto educativo.

Piénsese, por ejemplo, que en 1995, prácticamente nadie en el escenario internacional hablaba de corrupción y hoy día, en buena medida, el gran *boom* que existe en la discusión se debe por la publicación, en 1995, por primera vez, de un índice, el índice de percepciones de la corrupción, de Transparencia Internacional que metodológicamente hablando es poco válido, poco confiable y poco preciso, sin embargo, podemos decir que cumplió con un gran objetivo: alertar a la opinión, pública y a la sociedad sobre un problema fundamental que es la corrupción, entonces, este es el segundo elemento porque tendríamos que estar discutiendo y analizando o tratar de ponderar la corrupción.

La tercera cuestión es, si podemos medirla y estamos de acuerdo en que hay motivos para medirla, la siguiente pregunta es: ¿y qué hacemos con esos datos? la respuesta es, fundamentalmente, para poder orientar y mejorar nuestras reformas y nuestros planes de gobierno.

---

Si tenemos una serie de indicadores que nos permiten saber que estamos en la posición A o en la posición B y que queremos estar en la posición C, si tenemos esta plataforma de cuantificación previa, ese planteamiento, esa planeación, será mucho más sólida, mucho más contundente, esa es una de las razones. Otro de los usos de esos datos es publicarlos, transmitir ese mensaje a la sociedad, decirle cómo estamos evolucionando o no evolucionando con respecto a la transparencia, a la rendición de cuentas. Que no nos dé miedo entrar a una nueva discusión, en un nuevo debate en el cual tanto las instituciones como las naciones están sujetas al escrutinio público.

---

**Mesa de trabajo**  
**LA AGENDA DEL BUEN GOBIERNO**

**Ponencia**  
**EFICIENCIA DE LOS PROCESOS DE SEGURIDAD  
PÚBLICA**

*Raúl Noriega Hernández\**

Buen gobierno representa para todos, una reflexión muy sencilla, que la primera imagen de autoridad con la que nos enfrentamos en el día a día es con el policía de crucero, yo, en lo personal y muchas de mis amistades, de la gente con la que convivo al día, tienen la impresión de que es un tipo gordito, con una libreta en mano, esperando que haya una falla en una etiqueta o la falta de una etiqueta en un coche por la verificación, más que pensar en el servicio que nos puede dar al agilizar el tránsito, al avisarnos de un desperfecto en la cinta asfáltica y se pregunta uno ¿cuál es la esencia de la seguridad pública? ¿cuál es la esencia de esa estructura que está a nuestro servicio?

Es, por su propia composición constitucional, una organización muy compleja porque, a partir de la división de poderes y la reestructura republicana, la articulación de funcionarios, de organizaciones, no da un buen servicio a la ciudadanía. Tenemos diferencias con la institución tenemos crisis con esa autoridad, sabemos que en cualquier momento nos van a parar y vamos a tener que ofrecer un dinero para poder seguir circulando, fue una disposición normativa que quién sabe si realmente funcione: ¿contamino o no contamino?

Esta complejidad nos lleva a reflexionar profundamente en toda esta gran organización. Seguridad Pública, en el actual sexenio, ha seguido los procesos que se iniciaron en el anterior, ya preveíamos la creación de una organización similar a la Secretaría de Seguridad Pública, a la consolidación del Sistema Nacional de Seguridad Pública con todas sus estructuras informáticas, básicamente, a la participación con los estados

---

\* Noriega y Consultores Asociados.



---

y los municipios y al desarrollo, consolidación y fortalecimiento de la Policía Federal Preventiva, yo considero natural lo que ha venido sucediendo.

Pero ¿dónde están los puntos esenciales? ¿dónde se ve que no se ha podido romper con las prácticas prevalecientes? La separación entre prevención y procuración, la separación entre procuración y administración de justicia, la separación, no me refiero a impartición sino a la administración de los centros de rehabilitación, ¿cuál es el punto sustantivo? Le hemos dejado al Estado toda esa carga punitiva de un régimen sancionador a un régimen de prevención, ¿en qué parte? Yo como ciudadano no estoy consciente de la señalización que debo hacer en mi automóvil. Yo como ciudadano, generalmente, no estoy consciente de autoprotgerme, no en el esquema de armamento, por supuesto que no es la idea, sino cambiar de acera, voltear frecuentemente, cuidar el esquema de depósitos bancarios, toda una serie de acciones cotidianas que se las confiamos al papá protector, al papá gobierno.

Creo que es tiempo de cambiar los matices y promover más las actividades de prevención, prevención por ejemplo, es una actividad que se confunde en procuración de justicia, casi todas las Procuradurías de la República tienen áreas de prevención, eso implica un doble gasto, una doble función.

En el caso de la Policía Federal Preventiva, uno revisa la ley, el Comisionado tiene facultades para mandar al cuerpo policial, artículo 6 si no mal recuerdo pero, lo curioso del caso es que, la vigilancia de las actividades diplomáticas corresponde a la policía local, cuando la materia es federal. Entonces, ¿dónde estamos trabajando? ¿dónde nos estamos quedando? Cuando de las muchas posiciones que guardábamos al conceptualizar las actividades de la Policía Federal Preventiva, una de ellas era la purista -así la quiero calificar- era la de darle todas las atribuciones de administración, valga la redundancia, de verificación de la administración pública federal, la actividad consular, que es el caso de esa policía, la función de salvaguardar bosques, de salvaguardar zonas federales, de salvaguardar las cuestiones de riesgos a la salud, de manera inmediata y directa, como que aún depende mucho de la coordinación de dependencias para que se pueda implementar un operativo inmediato cuando hay evidente riesgo de producir daños y perjuicios al Estado mexicano.

---

**Mesa de trabajo**  
**LA AGENDA DEL BUEN GOBIERNO**

**Ponencia**  
**BUEN GOBIERNO, REFLEXIONES SOBRE SU  
IMPLEMENTACIÓN**

*Francisco Alfonso Hernández y Morales\**

Uno de los ingredientes fundamentales de la nueva gobernabilidad es el buen gobierno. Esta administración ha sentado un precedente en la forma de hacer un buen gobierno con un enfoque en la innovación y los resultados basados en seis estrategias:

- a) Gobierno que cueste menos: Hacer más con menos.
- b) Gobierno de Calidad: Satisfacer o superar las expectativas de los ciudadanos en los servicios que se les brindan.
- c) Gobierno Digital: Posibilitar que los ciudadanos tengan acceso a los servicios que el gobierno ofrece vía electrónica.
- d) Gobierno con Mejora Regulatoria: Garantizar que los ciudadanos y los servidores públicos efectúen trámites y procesos con facilidad, seguridad y rapidez y a bajo costo.
- e) Gobierno Profesional: Atraer, retener y motivar a los mejores hombres y mujeres en el servicio público.
- f) Gobierno Honesto y Transparente: Combatir la corrupción y transparentar la gestión pública mediante el acceso a la información gubernamental.

En relación a la honestidad y transparencia, la percepción de la sociedad en general es negativa y adversa del quehacer gubernamental, particularmente en el sector de seguridad pública, debido a los problemas de corrupción, opacidad, secrecía, discrecionalidad y de la deficiente cultura de rendición de cuentas.

Estos problemas se han propiciado, entre otras causas por:

---

\* Titular del Órgano Interno de Control Secretaría de Seguridad Pública.

- 
- I. Mecanismos e instancias de control no orientados a prevenir y detectar prácticas de corrupción, sino a verificar el cumplimiento de la normatividad, y que otorgan mayor relevancia a la vigilancia formal y al enfoque correctivo.
  - II. Ausencia histórica de una política gubernamental que permita a la ciudadanía conocer la organización y operación de sus instituciones, los recursos y resultados de su gestión, así como la manera en que puede participar y coadyuvar en el quehacer público.
  - III. Recursos Humanos con costumbres e inercias viciadas, con deficiencias en su capacidad técnica y ética que afectan la calidad de su desempeño.

Por lo que se refiere al punto número I), en el periodo que comprende los primeros tres años de la presente administración, la Secretaría de la Función Pública implementó un programa de fortalecimiento del control interno, el cual se ha constituido en una actividad sustantiva y permanente que busca complementar la función de fiscalización de los órganos internos de control, con un enfoque preventivo que asegure que éstos sean corresponsables en el logro de las metas y objetivos de las instituciones y que su contribución en materia de honestidad y transparencia sea percibida como positiva, es decir, que agregue valor a los procesos, sistemas y programas gubernamentales, apoyados en la evaluación de riesgos y la adopción de mejores prácticas.

En el contexto anterior y con el fin de que la ciudadanía conozca la organización y operación de la Secretaría de Seguridad Pública y aunado a la instrumentación e implementación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, el Órgano Interno de Control participó en la instalación e integración de los Comités de Información y Unidades de Enlace, llevando a cabo reuniones mensuales para la revisión e integración de la información y conjuntamente con la Unidad de Enlace de la Secretaría de Seguridad Pública, se desarrollaron “Técnicas de autoevaluación y control interno para el Fomento de Transparencia en la Gestión Gubernamental y en la prestación del servicio para el acceso a la información pública”, mediante el diseño y aplicación de la *Guía Manual de Criterios de Evaluación para Fomentar la Transparencia en la Gestión Pública*, y la *Guía y Criterios de Evaluación*

---

*del Servicio a través del Usuario Simulado*, contribuyendo a transparentar la gestión de la Secretaría de Seguridad Pública y la credibilidad ciudadana.

Los resultados obtenidos nos permitieron cumplir con la normatividad en un 100%, obtener un índice de cumplimiento del 90% a los rubros evaluados, recomendando a la Unidad de Enlace y al Comité de Información:

- Implementar un sistema interno para la atención de solicitudes,
- Utilizar mecanismos de apoyo como pósters y trípticos,
- Incluir en la página de Internet el número de vacantes por Unidad Administrativa y un ícono que indique la fecha de actualización de la información,
- Elaborar una guía de criterios de catalogación y clasificación de archivos,
- Publicar la información referente a las transferencias de recursos y,
- Establecer promesas de servicio en los tiempos de respuesta.

La implementación de estas propuestas fortaleció: el control interno, facilitó la transición al cambio, otorgó certidumbre en el acceso a la información a que alude el Art. 7° de la ley y mejoró la calidad en el servicio al usuario.

Este sistema de evaluación participó en el premio anual de transparencia 2003, convocado por la Secretaría de la Función Pública y el Instituto Nacional de Administración Pública, siendo acreedor de una Mención Especial.

El cambio no ha sido fácil, ya que hemos enfrentado:

- ❑ Carencia de una cultura de transparencia en el servicio público.
- ❑ Periodo de instrumentación e implementación de la Ley, insuficientes para modificar la idiosincrasia del servidor público que permitiera el cambio de la opacidad a la transparencia.
- ❑ Generación de diversa normatividad inherente a la Ley que ha dificultado la instrumentación de la misma, dada su complejidad y los periodos cortos, tanto en su publicación como para su cumplimiento, tal es el caso que en el año 2003, se publicaron, entre otros:

- 
- El Reglamento de la Ley,
  - Lineamientos que deberán observar las Dependencias y Entidades de la A.P.F., en la recepción, procesamiento y trámite de solicitudes de acceso a la información pública gubernamental que formulen los particulares, así como en su resolución y notificación y la entrega de la información, en su caso, con exclusión de las solicitudes de acceso a datos personales y su corrección.
  - Lineamientos que deberán observar las Dependencias y Entidades de la A.P.F., para notificar al Instituto el listado de sus sistemas de datos personales.
  - Lineamientos generales para la clasificación y desclasificación de la información de las Dependencias y Entidades de la A.P.F.
- 
- ❑ Complejidad y novedad en la normatividad que no ha permitido alcanzar la efectividad deseada en la clasificación de la información por parte de las unidades administrativas.
  - ❑ Resistencia del Comité de Información para publicar sus resoluciones en el portal de Internet de la Secretaría.
  - ❑ Resoluciones del Comité de Información con fundamentación y motivación deficientes, lo que implica la revocación por parte del Instituto Federal de Acceso a la Información, de la clasificación efectuada por la Dependencia.
  - ❑ Criterios del IFAI, con una marcada tendencia a la publicación de la información, independientemente de la naturaleza de las actividades de la Dependencia (Seguridad Pública).
  - ❑ Resoluciones del IFAI, que son definitivas para las Dependencias y Entidades y no así para el ciudadano.

Por otra parte y respecto al punto número III), y con el interés de perfeccionar el desempeño, combatir conductas incorrectas, así como prevenir la corrupción y las malas prácticas del personal adscrito a la Secretaría de Seguridad Pública, el órgano interno de control instrumentó acciones que permitieron monitorear el desarrollo del programa de integridad implementado por esta Dependencia del Ejecutivo Federal, el cual tiene como objetivo lograr un óptimo comportamiento de cada uno de nosotros y dar una muestra a la sociedad de que nuestra institución tiene un compromiso serio con la honestidad y la transparencia.

---

Derivado de lo anterior, las diversas unidades administrativas instalaron sus Comités Promotores del Programa de Integridad, los cuales sesionan en forma permanente, logrando en primera instancia la generación de Códigos de Conducta para la propia Secretaría y sus Órganos Administrativos Desconcentrados, considerando que éstos deben ser adecuados a sus integrantes y a la singularidad de sus funciones, lo que refuerza y complementa el cumplimiento de las leyes y afianza el respeto de éstas.

Por otra parte se presentaron los resultados siguientes:

- Compromiso de los Directivos responsables de las Áreas de la administración del Capital Humano, para el desarrollo y la aplicación del Programa de Integridad.
- Definición de áreas críticas que sirvieron de base para la integración de los Códigos de Conducta.
- Aplicación del curso autodidáctico del Código de Ética en 4,825 de 6,499 (74%) empleados de la Institución.
- Programación de 18 cursos de ética en valores.

De una muestra del 6% del personal de la Secretaría, se concluyó que el 94% del personal encuestado del nivel central, comprende qué es un Código de Conducta; en el Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social el 75% identificó las conductas señaladas en el código; en el Órgano Administrativo Desconcentrado Consejo de Menores el 100% comprendió el significado y alcance del Código; Órgano Administrativo Desconcentrado Policía Federal Preventiva, el 93% lo recibió y el 89% lo comprende, en el Órgano Administrativo Desconcentrado Secretariado Ejecutivo Sistema Nacional de Seguridad Pública, el 100% cuenta con el Código y el 65% considera que ya se aplican los principios y valores del Código de Conducta en sus áreas.

## **Conclusión**

Estamos conscientes de que estas acciones son apenas el comienzo y que los resultados se podrán vislumbrar en el largo plazo, pues depende de diversas variables tanto de carácter social, como educativo y económico, sólo por mencionar algunas; además de que la corrupción en el servicio público no sólo se da en el servidor público, sino que es una cuestión de dos vías, el que ofrece y el que recibe.

---

Tenemos mucho camino por recorrer, sin embargo los primeros pasos ya se han dado y en la medida e que se consoliden éstos, se estará en posibilidades de construir un Buen Gobierno, garante de los principios rectores de la Democracia participativa que necesita una nación que quiere consolidar sus instituciones y asegurar un futuro próspero.

## **Resumen**

La transformación de la Administración Pública Federal que emprendió el actual gobierno federal, ha requerido de la instrumentación de políticas puntuales que hagan viable el cambio que todos los mexicanos deseamos, sobre todo en materia del funcionamiento del aparato burocrático que tradicionalmente se ha percibido como corrupto, poco transparente y con recursos humanos sin la capacidad suficiente para el desempeño de sus funciones.

Con la formulación de una Agenda Presidencial de Buen Gobierno, que en esencia contempla la transformación del gobierno y pretende lograr una administración pública que cueste menos, que sea de calidad, que utilice tecnología digital, que pugne por una mejora regulatoria, que sea profesional y que no haya duda de su honorabilidad y transparencia, ha propiciado que los órganos internos de control hayan establecido programas de fortalecimiento del control interno que garanticen la corresponsabilidad con las Dependencias a las que está adscritas, para el logro de las metas y objetivos de éstas.

La materialización de estas seis estrategias, no ha estado exenta de vicisitudes. Los que disfrutamos la fortuna de ser servidores públicos en la presente administración, somos coadyuvantes en la materialización del nuevo enfoque que se le pretende imprimir a la Administración Pública y debemos estar preparados para sortear los diversos escollos que la misma inercia y costumbres enraizadas nos van colocando en el camino.

Para ello, por ejemplo, el órgano interno de control ha desarrollado diversas herramientas de carácter técnico- metodológico que han permitido alcanzar resultados tangibles en materia de combate a la corrupción, transparencia de la información pública y difusión de valores éticos; estos instrumentos son: las “Técnicas de autoevaluación y control interno para el Fomento de Transparencia en la Gestión Gubernamental y en la presentación del servicio para el acceso a la información pública”,

---

la “Guía-Manual y Criterios de Evaluación para Fomentar la Transparencia en la Gestión Pública”, y la “Guía y Criterios de Evaluación del Servicio a través del Usuario Simulado”.

El camino no es fácil, se trabaja e muchas ocasiones contra la corriente, sin embargo es fundamental intentar día con día hacer nuestro mejor esfuerzo para lograr nuestro objetivo.



---

**Mesa de trabajo**  
**LA AGENDA DEL BUEN GOBIERNO**

**Ponencia**  
**TRANSPARENCIA Y BUEN GOBIERNO: LA RENDICIÓN DE**  
**CUENTAS UN RETO PENDIENTE**

*Jesús Limberg Ramos García\**

**Introducción**

No hay mejor momento para analizar el camino de un gobierno que a la mitad de su rumbo. A tres años de inicio de la actual administración representa un tiempo preciso para reflexionar algunos puntos sobre el curso de su acción pública. Muchos son los asuntos que se pueden ponderar sobre el complicado funcionamiento de la administración pública. Gobernar no es fácil y menos en las sociedades contemporáneas que cada vez adquieren un matiz más complejo.

Por ello nos proponemos reflexionar sobre dos puntos, el primero tiene que ver con la aspiración de permear la transparencia en el funcionamiento de las instituciones y el segundo hace referencia a la rendición de cuentas como elementos sustanciales de un buen gobierno. Para concluir que hoy en día, continúan siendo un reto para la administración pública y no han sido suficientes los esfuerzos institucionalizados para crear mecanismos que aminoren el cultivo de actos de corrupción, impunidad y mal uso del poder público.

**1. Consideraciones sobre la administración pública**

La administración pública no es una obra acabada. Su estudio sistemático al menos se remonta a dos siglos atrás. Por lo que es una ciencia en constante evolución, tratando de responder a los cambios de carácter político, económico y social que giran en su entorno nacional e internacional. Sobre todo porque es la fuente de legitimidad del Estado contemporáneo, es decir, la administración pública es la acción del Estado

---

\* Actualmente cursa la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

---

o bien la ejecución de los productos institucionalizados (políticas públicas) del aparato estatal. La misión social del Estado es satisfacer los servicios públicos que demanda la sociedad con eficiencia, eficacia y calidad (Amaro, 1986: 3). Por ello, la modernización de la administración pública promete una nueva relación entre gobierno y sociedad.

La administración pública es el gobierno en sí: un cuerpo de dirección y administrativo que cuenta con recursos materiales y financieros para realizar los propósitos del Estado. La gran tarea del aparato público es alcanzar altos niveles de desempeño público para contener y tratar de solucionar problemas de carácter público que demandan una pronta solución. No se puede entender el funcionamiento de la administración pública sin las facultades que le proporciona el poder público. En este sentido, el poder constitucional de la administración pública tiene una doble vertiente uno de carácter formal y otro de carácter informal. El primero es aquel que se deriva de la propia ley, mientras que el segundo resulta de la praxis administrativa. Tanto lo formal como lo informal contribuyen a mantener un determinado equilibrio en el sistema de la administración pública, es decir, condiciones de gobernabilidad.

El año 2000 marcó el inicio de un nuevo estilo de gobernar. Una administración pública caracterizada por elementos gerenciales que ha tenido dificultades para ofrecer servicios públicos eficientes. La finalidad y la visión entre la administración pública y una de corte gerencial registran contradicciones que ponen en tela de juicio la capacidad de gobierno. Máxime cuando a mitad del camino poco se ha avanzado por transparentar las acciones de la administración pública. Es cierto que en México no existe una cultura de la rendición de cuentas pero la administración del cambio poco ha hecho en este terreno. Los esfuerzos no son suficientes para detener los abusos en el ejercicio particular del poder.

## **2. Corrupción: un obstáculo de buen gobierno**

La corrupción es un mal que se apropia no sólo de la voluntad individual, sino también afecta la acción del gobierno. Dice Pasquino que la corrupción es un “fenómeno por medio del cual un funcionario es impulsado a actuar de modo distinto a los estándares normativos del sistema para favorecer intereses particulares a cambio de una recompensa” (Flores, 2001: 41). Este abuso de la autoridad pública en el ejercicio del

---

poder procura actuar atrás de la impunidad. En este terreno la actual administración pública tiene un gran desafío que no ha podido librar, los escándalos de corrupción en que ha participado dejan entrever que no existen mecanismos para detectarla al momento de su operatividad porque se cobija bajo el manto político. Mientras continúe esta tendencia la sociedad no sólo desconocerá a sus gobernantes, sino también se corre el riesgo de afectar a las propias instituciones.

La lucha contra la corrupción en México no arroja los resultados esperados. La percepción ciudadana de los casos de impunidad registrados, es que no son atendidos con responsabilidad institucional. La mayor parte de ellos obedecen a cacerías políticas o bien a contrarrestar al opositor en vísperas de una elección. En otros términos, la lucha contra la corrupción tiene tintes ideológicos que imposibilita sancionar a los culpables, y lamentablemente las instituciones, una vez más, entran en un proceso de desprestigio. Por lo que la incorporación de una Ley contra la Corrupción al sistema jurídico mexicano resulta fundamental para dar un paso más en la lucha contra estos abusos de poder. Aquí el papel de los actores institucionalizados es fundamental para emprender una nueva cruzada contra la corrupción.

Debemos partir de una premisa elemental: la lucha contra la corrupción es pieza clave de una política de buen gobierno. Las estrategias anticorrupción deben estar orientadas a reducir oportunidades de prácticas de corrupción y a promover y facilitar la revelación de prácticas corruptas. En este tenor, una de las estrategias de buen gobierno presentadas por el Ejecutivo Federal consiste en recuperar la confianza de la sociedad, es decir, fomentar un gobierno honesto y transparente. A la fecha continúa siendo un asunto pendiente. Que impacta en todos los espacios de la vida política institucional.

Tal pareciera que la corrupción se ha institucionalizado, que forma parte del funcionamiento de las instituciones y que los ritos ceremoniales no son más que la continuidad tradicional de la libertad a la impunidad. A este contexto se le debe poner marcha atrás con mecanismos sólidos en donde los actores políticos cobren conciencia de la importancia de combatir frontalmente la corrupción de manera que se le devuelva a la administración pública su espíritu de servir a la sociedad. No harerlo significaría enfrentar costos muy altos que juzgan la capacidad de gobierno. (Ver cuadro 1).

**Cuadro 1. Costos de la corrupción**

<b>Costo</b>	<b>Alcances</b>
Políticos	A tres años de su gobierno los escándalos de corrupción minan la credibilidad de su administración. Esto genera inestabilidad política, con su impacto negativo en la seguridad ciudadana y la eficiencia gubernamental. Por lo que el estado democrático de derecho se debilita irremediabilmente. La corrupción penetra en el alma de las instituciones y el marco jurídico es endeble para contrarrestar la fuerza de la impunidad.
Económicos	Afecta el desarrollo económico de un país. Esto obedece directa o indirectamente por las prácticas ilícitas y abusos de poder de funcionarios públicos que distorsionan la certidumbre de los mercados. Por ejemplo, la corrupción desalienta la inversión en la economía, puesto que los inversionistas evitan los ambientes inestables e impredecibles.
Sociales o de gestión	La relación de la corrupción con la vida del cuerpo social deteriora los lazos de legitimidad entre el Estado y la sociedad. No se ha podido dar una nueva relación entre gobierno y sociedad, no se ha logrado incentivar la responsabilidad y la rendición de cuentas.

*Fuente:* Con datos propios y de Orrego Larraín, Claudio, *Gobernabilidad y lucha contra la corrupción*, BID, Washington, D.C., 2001, pp. 310-315.

La corrupción ha limitado, en cierta forma, las estrategias de buen gobierno propuestas por el Ejecutivo Federal, mientras persista esta tendencia lejos estamos de prometer un buen gobierno.

---

### **3. Transparencia y buen gobierno**

El buen gobierno implica también contar con un eficiente manejo del sector público. Transparencia y rendición de cuentas son dos elementos esenciales para garantizar una calificada gestión pública. Nos ocuparemos del primero punto: El buen gobierno se encuentra asociado a la noción de eficiencia en el sentido de alcanzar los objetivos de gobierno en forma transparente y sin dispendios de recursos y a la eficacia en el sentido de lograr estos objetivos manteniendo la estabilidad y la credibilidad de las instituciones y el sistema político. Mientras más transparentes sean las acciones de gobierno mejor legitimidad puede gozar en el curso de la acción pública. Mantener informada a la sociedad sobre las actividades de la gestión pública puede incentivar la credibilidad y la confianza hacia los gobernantes. Cuando es todo lo contrario se mina la legitimidad hacia los detentadores de poder.

La aprobación y posterior vigencia de La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental representa un eje sustancial para promover un buen gobierno, sin embargo, la propia ley guarda y promueve una serie de lagunas deliberadas que no cumplen con su objetivo de transparentar las acciones de gobierno. La misma ley es interpretada por los mismos funcionarios para evitar informar a la sociedad reservando cierta información, justificando la confidencialidad como un factor de estabilidad política. Lo cierto es que la transparencia en México se encuentra en su etapa de adolescencia. En un momento de trance que no define la utilidad de la propia ley. Pareciera que obedece más a una estrategia de prestigio democrático que a la consolidación de las propias instituciones.

En este sentido, se debe promover una serie de reformas que fortalezcan la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental de manera que se delimite qué tipo de información no se puede proporcionar. Pero la información que debe estar al alcance de la sociedad es la que tiene que ver con la acción pública, esa no se puede negar por capricho o interpretación del funcionario público.

### **4. Rendición de cuentas y buen gobierno**

El control del poder público implica no sólo un marco de democratización en su ejercicio, sino también establece, con claridad, las funciones que

---

desempeñan los poderes del Estado. La rendición de cuentas se convierte en un instrumento de control para sujetar a los órganos del poder a la obligación de informar sobre sus múltiples actividades públicas a la ciudadanía. Entre más transparente y eficiente sea el desempeño del ejercicio del poder público más legítimo es el funcionamiento institucional de éste.

Aún cuando no existe un concepto aceptado de rendición de cuentas, es evidente que éste hace referencia a un cierto tipo de control que busca en las políticas públicas un buen resultado. Dice Luis Carlos Ugalde que para precisar el concepto se tienen que tomar en cuenta varias características: “delegación, representación, responsabilidad mutua, sanciones y contrato”. Este mismo autor distingue varias acepciones similares al de rendición de cuentas. Así los conceptos de “representación política”, “control y fiscalización” y “transparencia” que son de uso cotidiano se reducen a sus ámbitos muy particulares, pero que guardan cierta cercanía con el término de rendición de cuentas.

La principal dificultad o reto que enfrentan los sistemas políticos para legitimar el ejercicio del poder público es la corrupción. Lo cierto es que no existen soluciones para aminorar este problema en el corto plazo y la preocupación constante se centra en la obtención de mayores y mejores grados de buen gobierno y de responsabilidad en el desempeño público.

La rendición de cuentas es una práctica que fortalece las instituciones normativas del Estado. Las naciones que obligan a sus funcionarios públicos y gobernantes a rendirle cuentas a la ciudadanía de manera periódica e institucionalizada generan mejores condiciones de legitimidad y de gobernabilidad. Sin embargo, este mecanismo de control se consolida en aquellos países que tiene superiores condiciones de vida y economías más fuertes. Al no garantizar una efectiva rendición de cuentas se corre el riesgo de que las instituciones políticas se corrompan y convivan entre intereses más privados que públicos.

En este tenor, un Estado que logra exponer al escrutinio público las acciones de gobierno y mantiene informada a la ciudadanía periódicamente se presenta un mejor control sobre el desempeño del poder público. Así, la instrumentación de políticas públicas podrá ser evaluada por la sociedad en el cumplimiento de sus expectativas. El contenido de la agenda pública se convierte en elemento clave para

---

analizar la gobernabilidad. Lo esencial es definir a partir de qué momento se configura la agenda pública. Un buen gobierno es aquel cuyas políticas públicas logran los resultados más cercanos a los deseados, para lo cual se requiere que ellas se diseñen, ejecuten y evalúen en las mejores condiciones y con la mayor utilidad social. Por supuesto que es natural que en cada una de estas etapas de las políticas públicas existan una serie de factores que evitan que ellas alcancen lo debidamente planeado (Lahera, 2000: 1).

Dice Uvalle que “la rendición de cuentas es [una] oportunidad inmejorable para conocer la administración de los ingresos y los gastos de la comunidad política, evitando así la descapitalización de las haciendas públicas y el gasto de los planes desbordados de los planes faraónicos”. Un gobierno responsable es aquel que difunde “la transparencia pública, y ésta se conecta con la existencia de reglas formales, diáfanos y coherentes” (Uvalle, 2000: 10-11). Así en un régimen democrático la rendición de cuentas y la transparencia del ejercicio de los recursos públicos son muestras de instituciones maduras y de impulsar una administración pública eficiente y eficaz.

El control, sobre las acciones de gobierno, tiende a eficientar el desempeño del gobierno. Los detentadores del poder del Estado deben ser los primeros en contribuir a crear, establecer y consolidar mecanismos como la rendición de cuentas que garanticen la transparencia institucional de los recursos y legitime el poder democrático de un régimen político. El “mal uso del poder público” y en consecuencia su “deterioro moral” pone en riesgo la gobernabilidad de las instituciones del sistema político.

La administración pública dirigida por el actual gobierno federal no ha logrado promover una cultura de la rendición de cuentas. El estilo gerencial inhibe que los funcionarios públicos de primer nivel tenga la obligación de cumplir con un mandato institucional: la responsabilidad de informar a los ciudadanos sobre las acciones públicas.

Ni la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ni la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, ni La Ley Federal del Servicio Profesional de Carrera fomentan mecanismos de rendición de cuentas. El mecanismo constitucional que más conocemos es el análisis de la Cuenta Pública por parte del Poder Legislativo para determinar si el gasto público logró sus objetivos. Eso no es rendición de

---

cuentas. Lo cierto es que la rendición de cuentas en nuestro país es “altamente ineficaz” porque se protege en la sombra política, mientras se continúe promoviendo en este sentido cada vez estamos más lejos de una cultura de la rendición de cuentas.

La rendición de cuentas tiene un campo muy amplio que trasciende a los propios funcionarios públicos y a las propias instituciones, y que la sociedad resulta ser la más beneficiada por este mecanismo de rendición de cuentas. El buen gobierno debe procurar impulsar mecanismos que incentiven la transparencia de sus acciones públicas.

### **Conclusiones**

- a) La actual administración tiene un gran reto que no ha podido librar: la corrupción. Mientras persista este mal institucionalizado el servicio público continuará careciendo de eficiencia, eficacia y calidad. Y por consiguiente, los procesos de deslegitimación no sólo afecta al gobierno, sino también a las propias instituciones.
- b) La falta de un marco jurídico claro y consistente dificulta la promoción de la transparencia de las actividades de la administración pública. Dejando deliberadamente que los funcionarios públicos tengan una interpretación de sus funciones y obligaciones.
- c) La falta de una cultura de rendición de cuentas obstaculiza la transparencia del gobierno. Este impulso debe provenir desde arriba, es decir, desde quienes ejercen el poder público, y no desde abajo pretextando que la sociedad debe asumir su responsabilidad de exigir. No olvidemos que el actual gobierno funciona, aún, sobre prácticas autoritarias, por lo que todo cambio significa también no sólo mejorar el funcionamiento de las instituciones, sino también un cambio en la cultura organizacional. El buen gobierno es cumplir las expectativas ciudadanas.



---

## **Bibliografía**

Amaro Guzmán, Raymundo, *Introducción a la administración pública*, McGraw Hill, México, 1986.

Flores, Eloisa, Aline, *Corrupción, democracia y rendición de cuentas. El caso mexicano*, ASF, Cámara de Diputados, México, 2001.

Lahera P., Eugenio, “*Reforma del Estado: un enfoque de políticas públicas*”, Revista Reforma y Democracia, CLAD, No. 16, Caracas, Venezuela, 2000.

Orrego Larraín, Claudio, *Gobernabilidad y lucha contra la corrupción*, BID, Washington, D. C., 2001.

Ugalde, Luis Carlos, *Rendición de cuentas y democracia. El caso de México*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, IFE, México, 2002.

Uvalle Berrones, Ricardo, “*El fortalecimiento de la vida democrática: la nueva relación de la sociedad y el Estado*”, Revista Reforma y Democracia, CLAD, No. 20, Caracas, Venezuela, 2000.

---

**Mesa de trabajo**  
**LA AGENDA DEL BUEN GOBIERNO**

**Ponencia**  
**CONFORMACIÓN DE UN BUEN GOBIERNO**

*José Enrique Bailleres Helguera\**

Un gran faltante en la agenda, por lo menos de manera explícita, es la democratización de la gestión pública como un gran eje articulador, como un detonador de las demás estrategias.

La democratización de la gestión pública es un asunto relevante en todos los países latinoamericanos, que México forma parte muy importante de este conglomerado de países iberoamericanos, agrupados, por ejemplo, en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, el CLAD, cuyo Presidente en turno, por cierto, es un mexicano, el licenciado Ramón Muñoz.

El buen gobierno nos lleva a la gobernanza, a la capacidad de conducir a la economía y a la sociedad por la vía democrática. El buen gobierno es un gobierno aceptado por todos, con altos grados de credibilidad y confianza por parte del público ciudadano. El buen gobierno es aquel en el que estamos de acuerdo en que satisface y supera, incluso, nuestras expectativas como ciudadanos y es un gobierno que no roba, que cumple lo dicho, un gobierno eficaz, efectivo y un gobierno de alta productividad e impacto en todos nosotros.

En el CLAD se ha buscado, como últimos objetivos de las reformas de reconstrucción del Estado, la supresión de la pobreza extrema y de la pobreza en todos sus frentes, así como de la desigualdad social y la injusta distribución del ingreso. Me parece por eso que la democratización de la gestión pública es importantísima porque si bien en el Plan Nacional de Desarrollo se habla de la democracia y la gobernabilidad democrática, es un asunto desligado de esta agenda del buen gobierno, es un asunto

---

\* Vicepresidente del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

---

que trabaja la Secretaría de Gobernación y, me parece, que la gobernanza, en los términos de Colomer y otros autores, deberíamos fusionar el ámbito político con una democratización administrativo-pública porque tiene muchas ventajas lograr la consolidación democrática en México parte, entonces, de la idea de democratizar a nuestro Estado nacional.

Muchos autores, incluyendo a Lintz, Chevosky y otros, hablan de que para consolidar la democracia a nivel global, es importantísimo contar, en sus agendas de buen gobierno, con este objetivo explícito, gobiernos democráticos, abiertos, responsables, responsables es decir, en el sentido de que respondan. Ya Limberg Ramos había dicho también de la rendición de cuentas, bueno, la traducción de ese término *accountability* podría ser responsabilización, como se ha traducido al español, aunque no se conoce el término exactamente. Responsabilidad nos dice Oscar Oslak en los Congresos del CLAD, en fin, un Estado que responda a los intereses y a las justas demandas de la sociedad que, me parece, podría ser ese un eje “paraguas” que cubriría a las demás intenciones porque además están todas interrelacionadas.

Un gobierno democrático es un gobierno que rinde cuentas, es un gobierno que cuesta menos pero, que a la vez se profesionaliza, y que a la vez su servicio civil de carrera está abierto al público de manera más transparente, con servidores públicos que también son más honestos, más transparentes y le echan más ganas, son más efectivos en su desempeño profesional porque se miden sus resultados, hacia adentro y hacia fuera de la gestión pública.

Me parece que el gobierno abierto y responsable puede lograr o ser un vehículo para nuestra consolidación democrática. Las dimensiones que han trabajado y que se han visto y analizado pueden ser de la democratización de la gestión pública, puede ser la dimensión funcional, la dimensión valorativa y la contextual.

La funcional ha trabajado acerca de la variable humana, el factor humano es fundamental para cualquier intento de este tipo y si no estamos democratizados al interior, si no hay un facultamiento de las potencialidades humanas, es difícil que logremos esta democratización.

Una mayor participación, no sólo ciudadana, sino del servidor público, al cual le deleguemos más facultades y atribuciones, el que tenga más

---

facultamiento, como se le conoce, es un servidor público que se puede corresponsabilizar de los resultados. Ahorita los modelos postburocráticos y de la Nueva Gerencia Pública (NGP) son gobiernos orientados hacia sus resultados, hacia la ciudadanía.

Entonces, si tenemos servidores públicos que participan en una pirámide organizacional invertida que les da la oportunidad de participar en la toma de decisiones públicas, son servidores públicos que, al corresponsabilizarse, pueden también tomar mayor compromiso con los resultados de la gestión pública y el compromiso está visto que es otro de los elementos fundamentales de la calidad y ésta es otra estrategia del buen gobierno.

Para lograr calidad no sólo es darles cursos a nuestros servidores públicos y que se convenzan de manera voluntarista, con voluntad política, logren ser de calidad. Hay factores estructurales, contextuales, que impiden mejorar la calidad, uno de ellos es el compromiso, si no se comprometen, si no se arraigan en la institución, si no se afilian institucionalmente, que crean en los mismos fines, valores e intereses de la institución, jamás, aunque tengan cien cursos, van a mejorar su calidad.

La calidad está en función del compromiso del grado de capacidad alcanzado y de la comunicación interna que tengan todos esos servidores públicos. Por lo tanto, yo agruparía este primer elemento en una democratización de la gestión pública que implica una participación ciudadana mayor, así como del facultamiento del servidor público, delegación de facultades al mismo para que se corresponsabilice en la toma de decisiones públicas, así como en sus resultados.

El doctor Ricardo Uvalle ha estudiado, de manera muy brillante, todo esto del imperativo democrático en la gestión pública en sus diversos libros y artículos en revistas especializadas. De manera que yo nada más estoy centrando, digamos, a la luz de las lecturas y lo que sabemos de esta agenda de buen gobierno entran puntos y otros dejan de entrar.

Una agenda es que entran unos ítems y otros no, por alguna razón, me parece que está muy bien la agenda, tiene elementos, esos seis son estrategias muy adecuadas pero sí nos faltaría, entonces, aunado a lo de honesto y transparente, rendición e cuentas, yo me sumo a la propuesta de Limberg, rendición de cuentas, una gestión pública que sea responsable

---

ante la gente y ante sí misma, esto se llama responsabilización, no sólo en términos financieros, sino de cumplir lo acordado y eso es calidad.

Yo hice una ponderación inicial en cada uno de los ítems, concluiría diciendo que el gobierno que cueste menos sí es importante reducir el gasto corriente, pero no podemos estar presumiendo de 162 mil plazas menos de servidores públicos si no tenemos con qué reemplazar a este factor humano.

Así como hay racionalidad en la empresa y una irracionalidad en lo social, cuidemos que frente a la racionalidad y maximización de los fines del gobierno, no sobrevenga una irracionalidad y una ingobernabilidad en el plano político y social. Cuidemos, entonces, los énfasis que hacemos en eliminar gasto corriente, pero por otro lado, cómo garantizamos la gobernanza democrática y el desarrollo con justicia y con crecimiento económico sostenido.

Finalmente, la agenda tiene puntos muy interesantes. Hemos avanzado pero nos falta vigilar que los puntos de atención sean equilibrados y que se cumpla con una agenda verdadera, que garantice esta gobernanza democrática, el desarrollo económico y la justicia social.

---

**Mesa de trabajo**  
**LA AGENDA DEL BUEN GOBIERNO**

**Ponencia**  
**“DIMENSIONES ADVERSAS EN LA CONFORMACIÓN  
DE UN BUEN GOBIERNO”**

*Adriana E. Bazán Trousselle\**

Hoy en día, ante la presencia de alteraciones en la forma de gobernar y administrar por la presencia del fenómeno de la transformación de las organizaciones políticas, el tema del *buen gobierno* ha sido objeto de consideración especial en los diversos ámbitos de gobierno a nivel nacional e internacional.

Su expresión conlleva a una organización política-jurídica-administrativa, con poderes y competencias propias, con un ordenamiento jurídico preeminente y una jurisdicción directa ante los diversos actores sociales, en un ámbito espacial determinado y cuya finalidad es el concretar un sistema democrático para su desarrollo. Cualidades que dan cuenta del término de *buen gobierno* retomadas actualmente para la redefinición del Estado.

Los acontecimientos recientes exigen una reforma radical e integral para poder adoptar nuevas posturas sin colapsarse, diversos actores en el ámbito internacional han contemplado principios, que hoy en día, siguen vigentes para orientar a la comunidad ante la carencia de medios e instrumentos efectivos de carácter gubernamental. En esas condiciones el gobierno pretende ser digno de confianza con base en el ejercicio responsable de la función pública, a través de la legalidad, honestidad, transparencia y eficacia, mejorando el flujo de información, la rendición de cuentas y permitiendo la cercanía de la población en este proceso.

Principios que se encuentran condicionados al régimen político, a la gestión de recursos económicos y sociales, a la capacidad del poder

---

\* Coordinadora de Investigación del Instituto de Administración Pública del Estado de México.

---

público y el reconocimiento de la primacía del Estado de Derecho, entre otros. Resultando un proceso complejo y de difícil manejo frente a las tendencias que son a la vez causa y efecto, la desaparición del Estado nacional y la conformación de nuevas organizaciones políticas; la consolidación de prácticas democráticas y el fenómeno de la corrupción en sus diversas manifestaciones. Aunado a la innovación e impacto de nuevas tecnologías.

Bajo un esquema incluyente de gestión gubernamental central, local y municipal, se han generado orientaciones diferenciadas para adecuarse a los nuevos acontecimientos, procurando adquirir un nuevo significado que corresponda a una organización capaz de consolidar un *buen gobierno*. Reivindicando su efectividad política.

En ese sentido, el gobierno mexicano ha definido estrategias, objetivos y acciones, que se encuentran vinculadas a la consolidación del sistema democrático y al cambio de paradigma en las directrices de desarrollo. Asimismo, diversas entidades federativas en mayor o menor dimensión han seguido esa misma dirección. Observándose, en ambos casos, la dificultad en llevar al cabo los objetivos fijados por las agendas respectivas. Resultando insuficiente el simple mandato o postulado para asegurar la correspondencia entre la pretensión y la acción gubernamental. Así como garantizar la certeza de su cumplimiento.

Lamentablemente, su actuar es precedido por la aparición de conductas diversas no contempladas, buscando la forma de obviar los obstáculos que dificultan su aplicación efectiva. El requerimiento es un gobierno de acción y no de reacción. Una acción política que haga valer las exigencias frente a un ordenamiento jurídico coherente con el orden valorativo de la democracia. No permitiendo las posiciones de confrontación, oposición o contradicción, que comprometen la estabilidad, seguridad y efectividad política.

Un *buen gobierno* se caracteriza por la participación activa del gobernado, quien con acrecentada agudeza y capacidad de percepción, proclama transparencia, rendición de cuentas, eficacia, equidad y el imperio de la ley.

Si bien es cierto, que la dinámica adoptada para la conformación de un *buen gobierno* ha contemplado un acercamiento hacia los gobernados

---

en sus diversas condiciones, también lo es, que los lineamientos establecidos para tal fin, son insuficientes para su integración en la capacidad estatal. Se trata de incitar y desarrollar la capacidad de participación de toda la población, sin exclusión alguna, considerando a los estratos sociales más vulnerables, que con impotencia y desalentada indiferencia son incapaces de cambiar sus carencias de lo imprescindible por peticiones. Contribuyendo al incremento de la desigualdad y fomentando su papel de receptor pasivo frente a iniciativas o proyectos de gobierno.

Asimismo, es esencial el Estado de derecho para el funcionamiento de todo *buen gobierno*, elemento fundamental que parece inalcanzable ante lo impredecible del marco jurídico vigente y la imposibilidad de un sistema judicial para impartir justicia.

La gestión de lo público en un marco de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas es el elemento de credibilidad y confianza política de un *buen gobierno*, al optimizar prácticas administrativas, mejorar el manejo y aplicación de los recursos públicos y la profesionalización del servidor público.

Elementos que se encuentran concatenados y que no pueden considerarse de forma aislada, para la conformación de un *buen gobierno*, aunados a otros elementos esenciales como el de competitividad de los diferentes sectores, ejercicio responsable de los actores involucrados, lucha contra la corrupción y rediseño de políticas públicas, entre otros.

Considerando una visión de conjunto en correlación a las dimensiones de descentralización, participación y democratización, se estima la trascendencia de los elementos esenciales de un *buen gobierno* en el ámbito estatal y municipal, al disponer de la posibilidad de crear las condiciones propicias por medio de acciones significativas en el marco de atribución y ejercicio competencial conferido. En su caso, el gobierno central deberá ser el eje rector que oriente el actuar de las localidades y municipalidades para conformar una unidad democrática. Existiendo consenso en la instrumentación de un *buen gobierno* de acuerdo a las circunstancias particulares que los caracterizan.

Promover la descentralización permite abordar directamente el desarrollo y democracia local, así como a mejorar la capacidad de gestión de los



---

gobiernos municipales, aprovechando su cercanía con la comunidad en la determinación de servicios públicos, manejo y aplicación de recursos y proceso de toma de decisiones. Resultando un mayor impacto, viabilidad y calidad en las políticas y programas gubernamentales.

Ahora bien, a través de interrogantes se realizan las siguientes reflexiones:

### **¿Qué es buen gobierno?**

La concepción ideal de *buen gobierno* se comprende mediante las diversas transformaciones de los Estados por confirmar su existencia. Superando su propio significado y adquiriendo una nueva expresión de conformidad a la época en que se vive. Condicionado a estructuras políticas que puedan surgir y desarrollarse en un lugar y tiempo determinado.

El *buen gobierno* es aquel que ajustado a las necesidades internas de un Estado se caracteriza por el ejercicio del poder de gobernar y el control de la administración de los recursos públicos, manteniendo el equilibrio en el orden jurídico, político, económico, administrativo y social, interactuando con los comportamientos, valores, costumbres, relaciones de poder e instituciones. Su efectividad debe ser en cuanto a su funcionamiento. Conduciendo a su reconocimiento en las posibles tendencias que asuma y en la medida de su fin.

### **¿Cómo implementar un buen gobierno?**

A continuación se exponen algunas acciones de forma enunciativa no limitativa.

- Cambiar el entendimiento de la población al menos al papel del Estado y al tratamiento del término de *buen gobierno*.
- Reforzar la corresponsabilidad para asumir el papel que les corresponde a todos los actores en un marco de gobernabilidad democrática.
- Responder por las consecuencias de los actos u omisiones, y en su caso la obligación de justificarlos.
- Recuperar el respeto a la cualidad jerárquica del poder público.
- Adaptar a la población en general a ser parte de la agenda y políticas públicas.
- Incrementar el impacto de las políticas públicas mediante el mejoramiento de su diseño e implementación.

- 
- Impulsar la descentralización aprovechando las características propias de las localidades y municipalidades, considerando una visión de un *buen gobierno* integral.
  - Establecer compromisos intergubernamentales e interinstitucionales de inclusión y desarrollo de programas gubernamentales.
  - Intercambiar experiencias y establecer mecanismos de colaboración entre gobiernos locales.
  - Contar con un eficiente manejo de los recursos públicos.
  - Promover el control social de los recursos públicos en los diversos ordenes de gobierno.
  - Fomentar la integridad y transparencia para una buena gestión de gobierno en sus diversos ámbitos.
  - Desarrollar una educación encaminada al desarrollo participativo de la población a favor de la consolidación de la gestión de lo público.
  - Aprovechar las nuevas tecnologías de la información y comunicación, para fomentar la participación y el conocimiento del gobernado sobre asuntos públicos.
  - Hacer coincidir el entorno normativo del deber ser con el positivismo de ser.
  - Implementación de un sistema institucional más abierto, transparente y con legitimidad democrática.
  - Impulsar la utilización prudente de la información, sobre todo cuando resulta componente básico del ejercicio de los medios de comunicación.

### **¿Qué está en juego?**

Ante la situación actual que demanda un cambio radical, se experimentan cambios estructurales y transformaciones en la organización y operación de los gobiernos tradicionales. Hay que recordar que los modelos bajo los cuales hemos vivido han cumplido su ciclo, no se ajustan más a la realidad. Por tal motivo se requiere de la creación de modelos nuevos con elementos propios, que posiblemente prometan demasiado, pero son necesarios para converger en una acción común de desarrollo.

Efectivamente, enfrentamos una crisis endémica que en los últimos años se ha intensificado ante la imposibilidad de definir un marco de actuación y reorientación de políticas públicas para responder a los retos y desafíos de un nuevo orden. Poniendo en juego la legitimidad y credibilidad del ejercicio del poder de gobernar, manteniendo el estado de incertidumbre que se vive actualmente.

---

### **¿Por qué un buen gobierno?**

Además de consolidar un régimen democrático, se deben buscar las condiciones esenciales para un desarrollo económico sustentable y erradicar la desigualdad social. De lo contrario, en muy poco tiempo, enfrentaremos una crisis de ilegitimidad. No olvidando que la legitimidad emana de los gobernados y que su ejercicio determina las opciones fundamentales del Estado.

### **¿Quién debe fijar la agenda de buen gobierno?**

Un Grupo de reflexión multidisciplinario y multisectorial conformado por diversos especialistas que considere los diversos problemas que hay que resolver. La preparación de la agenda debe contemplar el consenso y compromiso entre las localidades sobre una serie de temas importantes que deberán ser resueltos a la brevedad.

La agenda de buen gobierno debe prever procedimientos explícitos respecto a la reorganización de las estructuras institucionales, asignación de responsabilidades, directrices estratégicas, objetivos viables, acciones preventivas que determinen control de contingencias, manejo de información e infraestructura a la vanguardia de la tecnología.

### **¿Cuáles son los objetivos?**

- Solucionar la crisis de desconfianza que se percibe frente a los resultados de las gestiones de los diversos sectores.
- Responder mejor a las necesidades de los gobernados en áreas cruciales como: seguridad, desempleo, protección del medio ambiente, protección de los derechos humanos fundamentales, justicia, legalidad, lucha contra la corrupción y participación democrática del ciudadano.
- Buscar que la influencia política se encuentre a la altura del poder económico y social, a través de la coordinación y cooperación entre las entidades federativas.
- Reforzar la representación política, afirmando su identidad en la escena nacional e internacional, a través de la promoción de la transparencia, productividad, competitividad e integridad institucional.
- Consolidar un sistema democrático.
- Reformar el sistema institucional para que sea más eficaz y cercano a la ciudadanía.

- 
- Promover la participación mediante la revaloración de la autonomía y descentralización en las decisiones en los asuntos de interés colectivo.
  - Combatir la corrupción en todos sus niveles, así como otras prácticas ilegales, deshonestas, fraudulentas, simulación y mentira.
  - Fomentar un auténtico federalismo.

### **¿Cuánto durará el proceso hacia un buen gobierno?**

Ya no estamos en la posibilidad de contemplar una transformación progresiva sino inmediata. De manera que es fundamental una reforma radical. Necesitamos de un gobierno no conforme, y en contra del panorama que nos rodea para acelerar el proceso de transición. Hay que reconocer que hasta ahora la instrumentación práctica de directrices que conllevan a la conformación de un *buen gobierno* no ha sido suficiente. Por lo que los resultados esperados a corto plazo son nulos.

Es necesario disponer de una redefinición de principios y mecanismos que den respuesta a las exigencias de la dinámica actual, con mayor poder de determinación para realizar los objetivos propuestos. Correspondiendo a una efectividad política que combine respuestas y vincule a los diversos actores de la sociedad. De manera tal, que los diferentes dispositivos e instrumentos puedan prevalecer de las plurales y diversas orientaciones e intereses a mediano plazo.

A largo plazo podríamos percibir un buen desempeño político, económico, social y cultural, en el marco de un sistema democrático. Si atendemos a la brevedad nuestras circunstancias. De lo contrario estaremos condenados a la ilegitimidad y por ende, a un estado de ingobernabilidad.

---

**Mesa de trabajo**  
**LA AGENDA DEL BUEN GOBIERNO**

**Ponencia**  
**CONDICIONANTES SOCIO-POLÍTICAS Y  
ECONÓMICAS DEL BUEN GOBIERNO**

*Roberto Moreno Espinoza\**

En términos de que el buen gobierno, lo que hoy denominamos buen gobierno, no es una situación de voluntades, sino que definitivamente tiene una serie de condicionantes de carácter económico, social y político y que a nuestros tres órdenes de gobierno, habida cuenta que ya desde la reforma de 1999 al 115 al municipio y también se le reconoce como gobierno ya no solamente como mero administrador, entonces en estos tres órdenes de gobierno y desde luego, conjuntamente con la sociedad civil, tendemos hacia tal tipo de agenda. Lo menos que podemos exigir en los albores del siglo XXI es un muy buen gobierno.

En primer término, en lo económico hay cambios verdaderamente radicales y situó como punto de partida 1986, ni más ni menos, porque es el momento en que hay un cambio fundamental en el modelo económico. Un modelo económico que había sido tradicionalmente de carácter proteccionista, que también conocimos como de sustitución de importaciones, de crecimiento hacia adentro y de lo que se trataba era de gastar.

En esa perspectiva, 1986 es el parteaguas toda vez que se llevan a cabo las negociaciones en las cuales México es admitido al antecedente de la OMC, que en su momento era el GATT; entonces iniciamos el tránsito de una economía proteccionista a una economía francamente abierta hacia el exterior y, como es de todos ustedes conocido, en el momento actual hemos firmado, como país, tratados de libre comercio: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, Sudamérica, con Centroamérica, con la Unión Europea, -hoy el modelo más radical y más abierto de

---

\* Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

---

economía y de integración económica y política y de defensa y de política exterior común es, definitivamente que podría mostrar los mayores elementos en términos de la integración-, también se tienen firmados tratados de libre comercio con los tres países que quedan de la Asociación Europea de Libre Comercio, con países del Medio y Cercano Oriente y, de acuerdo con lo que nos planteaba la Embajadora Rosario Green, se tienen ya muy avanzadas las negociaciones con el MERCOSUR y, por el otro lado, con Corea del Sur.

Esto nos plantea que México asumió un cambio verdaderamente radical, con muchísimos impactos e implicaciones, cito solamente los que me parecen más fundamentales y que representa que lo primero que tuvimos que hacer es poner orden, por ejemplo, en el aspecto macroeconómico, y tendencialmente brindarle la autonomía al Banco de México porque ya no se podrían sostener las altísimas tasas de déficit público, que llegaron a ser prácticamente equivalentes con la capacidad de recaudación del Estado mexicano.

En esta perspectiva, la restricción de recursos de un modelo a otro fue bastante radical y no sólo eso, sino que exigió, guardadas las proporciones a como se planteaban los países de la Unión Europea, dicen hacer más con menos o hacer más con lo mismo, y en este sentido se plantea toda una estrategia de Nueva Gestión Pública, orientada a elevar la eficiencia, la eficacia, el rendimiento, la productividad del sector público.

En el plano social la sociedad mexicana ha transitado, claramente, de una sociedad tradicional a una sociedad diferenciada, plural, participativa, contestataria, exigente, pero además que dispone ya de una mayor capacidad de organización y que a través de sus Organizaciones No Gubernamentales, políticas, político-religiosas, no lucrativas y un espectro de organizaciones está participando de manera activa en los asuntos públicos.

Entonces, la coordinación, la cooperación entre Estado y sociedad nos puede perfilar en lo que hoy también estamos denominando como la gobernabilidad democrática, en donde la corresponsabilidad es uno de los ingredientes fundamentales. Entonces, nuestra sociedad ha cambiado, nuestra sociedad dejó de ser lo que en su momento Moisés Ochoa Campos planteó como una “sociedad anestesiada”, poco participativa o que estaba, de alguna forma, reprimida en una serie de planos a una sociedad

---

profundamente dinámica y esto se traduce en lo que, en su momento planteamos nosotros como la “división del Estado y sociedad”, el divorcio entre el Estado y la sociedad, ahora es un espacio de intersección entre el conjunto que representa el Estado y el conjunto que representa la sociedad civil, donde las interlocuciones son sumamente intensas.

En el plano político, los ajustes son de altos vuelos y como punto de arranque tienen la reforma política de 1977. Una reforma política que fue una clara expresión de una toma de conciencia del régimen político mexicano que, en el momento en que se inicia, estaba ya viviendo un modelo altamente endogámico degenerativo, de partido hegemónico y a donde ya no tenía rival en la arena política, estaba haciendo *rounds* de sombra.

Esto planteaba una pérdida de legitimidad acelerada, extendida al plano internacional. El juego político no existía, prácticamente estaba reducido a cero, pero a partir de la reforma política, en la que, por cierto la izquierda depositó pocas expectativas, sentó las bases para la creación, para la conformación de un sistema de partidos con todo y los problemas y defectos que pueda tener y que, entre otras cuestiones, nos llevó también a la ciudadanización de los asuntos político-electorales, a dejar o remontar el hecho de que el régimen, a través de su Secretaría de Gobernación, fuera juez y parte en la gestión de esos procesos y que ahora, a través de un organismo autónomo, el IFE, sus equivalentes en las entidades federativas y en el Distrito Federal nos encontramos ya con órganos ampliamente ciudadanizados que han modificado radicalmente el esquema de la gestión de este tipo de tratamientos.

Pero, ahí no han parado las cosas, todos sabemos que actualmente nos encontramos frente a un real equilibrio de poderes tanto a nivel de las entidades federativas como en el ámbito federal, en este último encontramos un mayor equilibrio entre los poderes públicos, lo que es una clara muestra de que, efectivamente, el principio, la teoría de los pesos y contrapesos, de los equilibrios y balanzas, está siendo cada vez una mayor realidad en el país.

En suma, las transformaciones sociales, las transformaciones políticas y económicas, definitivamente perfilan a este país hacia el buen gobierno y no puede ser de otra manera porque el hecho de que ya la sociedad tiene una mayor participación, de alguna forma, obliga al Estado y el

---

éste toma un conjunto de iniciativas que se plantean en una mayor transparencia, en una mayor rendición de cuentas, en que los asuntos públicos, tratados desde la perspectiva de las organizaciones estatales y gubernamentales dejan de establecer o dejan de ser aquel esquema del insumo-producto de la caja negra y, dice Luis Aguilar Villanueva, “ahora la caja tiene que ser cada vez más transparente”.

Prácticamente estamos remontando ya la administración pública patrimonialista, y estamos ante una administración pública cada vez más pública; cada vez más de frente a la sociedad; cada vez más, en términos de una gestión realmente de la participación ciudadana. Entonces, la transparencia, la rendición de cuentas, la intervención de la sociedad, la gobernabilidad democrática, como características fundamentales del buen gobierno, me parece que son una consecuencia y una exigencia del conjunto de condicionantes a los que me estoy refiriendo. Y no solamente paran ahí las cosas, sino que lo que corresponde a la profesionalización y no me quedaría con la profesionalización sino que afirmaré que trata de una “alta” profesionalización la que se requiere en los tres órdenes de gobierno para enfrentar los retos y desafíos que nos presenta una sociedad altamente compleja como es la sociedad mexicana y esto no es privativo únicamente para el ámbito federal, sino que también es extensivo para el ámbito de las entidades federativas y de los municipios.

En el caso de las entidades federativas, hay un planteamiento histórico que hace ver a las administraciones públicas estatales hasta hace pocos años, más bien como agentes del Poder central, sin embargo, actualmente, ya hay una mayor autonomía de parte de las entidades federativas que se expresa en la Asociación Nacional de Gobernadores y la reciente Conferencia Nacional de Gobernadores, la Conferencia Nacional de Legisladores, que ya dio como resultados, entre otras, la Convención Nacional Hacendaria pero también decisiones que se han tomado en la Cámara de Diputados en el sentido de que, si por ejemplo, hay una caída de los precios internacionales del petróleo, por debajo de lo que se tiene presupuestado, el Ejecutivo de manera unilateral ya no puede plantear recortes presupuestarios a las entidades federativas, si no es por acuerdo de la Cámara.

Entonces, efectivamente hay una serie de cambios, que nos muestran una mayor autonomía de las entidades federativas pero, algunas de ellas todavía no saben qué hacer con su autonomía, o todavía no creen que



---

haya una mayor autonomía, entonces se requiere la profesionalización y es parte fundamental del buen gobierno ya no es algo que se requiere, es una necesidad porque los asuntos públicos, desde la perspectiva, insisto, estatal y gubernamental, ya no es asunto de principiantes, de bisoños, de amateurs, sino realmente de profesionales, que es uno de los elementos esenciales del buen gobierno.

---

**Mesa de trabajo**  
**LA AGENDA DEL BUEN GOBIERNO**

**Ponencia**  
**ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LA**  
**PROFESIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN**  
**PÚBLICA EN MÉXICO**

*Alfredo Gómez Sánchez\**

Hablar de la profesionalización de la Administración Pública tiene que ver con diferentes vertientes y con todos los ámbitos de gobierno del sistema político de nuestro país. Sin embargo, un asunto como este encuentra especial afinidad temática con la cuestión de la reforma del Estado, y por ende con algunos de los ejes fundamentales sobre los cuales se sustenta ésta: la democracia y la potestad soberana, que como nación tenemos, de poder mejorar, en todo momento, nuestra forma de gobierno. Por ello, la reforma del Estado posibilita, de manera natural, la búsqueda de mejores formas de administrar la cosa pública a partir de las instituciones nacionales.

En esta tesitura, la reforma del Estado constituye la estrategia que muchos países del mundo se han dado a partir de la necesidad de cambiar o innovar los modelos de desarrollo generados a partir de las condiciones de la posguerra, necesidad que se hizo más imperiosa a partir de los signos de agotamiento de dichos modelos, apreciada, en el siglo pasado, durante los primeros años de la década de los ochentas.

La reforma del Estado es hoy en día una de las asignaturas vigentes -y acaso pendientes- en muchas de las agendas nacionales del mundo, implicando -entre otras medidas- un proceso de replanteamiento de las estructuras del Estado. Este fenómeno no es casual, obedece a los cambios generados a partir de un nuevo esquema económico y a la reivindicación de valores como la democracia. Es a partir de este escenario que se pueden vislumbrar dos grandes responsabilidades que tienen y tendrán la reforma del Estado moderno y la

---

\* Diputado Federal.

---

Administración Pública, sujeta también a un proceso de reforma: por una parte asegurar la inserción de las naciones en un sistema económico globalizado y de alta competencia, y, por la otra, garantizar -sobre todo en Latinoamérica- la incorporación de las grandes mayorías a estadios de mayor bienestar y calidad de vida en un marco de justicia social.

Los países latinoamericanos incursionamos en el siglo XXI a partir de condiciones diferenciadas con respecto a otras regiones del mundo, llegamos a la nueva centuria -a diferencia de los países desarrollados- con marcados indicios de crisis derivados de un sensible agotamiento de nuestros modelos de desarrollo. Sufrimos -literalmente- el paso relativamente rápido de un sistema económico enfocado a la sustitución de importaciones, hacia otra circunstancia nueva y en muchos sentidos diametralmente opuesta, que obligó a la reconversión de los aparatos productivos hacia sistemas abiertos para el comercio internacional. Otras características de ese agotamiento de modelos se dejó sentir en la lucha permanente para abatir rezagos estructurales, manifestados a través de un endeudamiento externo considerable, altas tasas de inflación, desempleo y pobreza.

En el caso de México, el perfeccionamiento de nuestro sistema democrático trajo consigo rasgos inéditos que dieron lugar a una recomposición de las fuerzas políticas y con ello a la conformación de un mosaico diverso de opciones electorales que se han reflejado en la realidad. Este hecho se ha traducido en una administración pública más preocupada por obtener resultados positivos frente a la ciudadanía, a fin de legitimar su presencia y permanencia. Es aquí, en este contexto, donde la profesionalización de la administración pública se constituye en componente primordial del actuar gubernamental y objetivo insoslayable para alcanzar mayores índices de eficiencia y eficacia.

La profesionalización de la Administración Pública tiene que ver con la mejor preparación técnica de los administradores. Esta es una preocupación por cierto no reciente en México, pues existen indicios de este afán desde épocas remotas, los cuales, si bien con grados diferentes de profundidad, han hecho patente la necesidad de que el administrador público cuente con las herramientas de preparación necesarias para cumplir cabalmente con su encomienda. Como ejemplos citamos a los siguientes autores y sus aportaciones:

- Hipólito Villarroel escribió a fines del siglo XVIII, su obra *Enfermedades Políticas que padece la Capital de esta Nueva España*. En la obra, el autor describe los cargos administrativos virreinales y los requisitos para su desempeño.
- Lorenzo de Zavala publicó en 1828, diversos artículos sobre las cualidades de los hombres para dedicarse al servicio público, haciendo crítica en contrario de lo que él llamó el “aspirantismo”, es decir el empecinamiento de los políticos por obtener un cargo público con el sólo propósito de obtener ingresos del erario.
- José María Luis Mora, en 1837, critica también el “aspirantismo” y la “empleomanía”, defecto éste último que tiene que ver con la falta de preparación de los servidores públicos, quienes, con tal de permanecer en un empleo, simulan el cumplimiento de sus responsabilidades.
- Mariano Otero, en 1847, insiste en el perjuicio del “aspirantismo” y la “empleomanía” denunciados por Zavala y Mora, señalando que la selección de los funcionarios no ha sido ‘ni por mérito ni por la honradez’.
- Luis de la Rosa escribe, a mediados del siglo XIX, *Sobre la Administración Aública de México y medios para mejorarla*, obra que es considerada una de las más importantes en la materia. En ella, de la Rosa señala que la sociedad puede persistir con un mal gobierno, pero no con una mala administración.
- Más adelante, Alberto Díaz Rugama escribió, en 1887, la *Guía práctica del empleado en la República Mexicana*, obra que es quizá el antecedente más importante del servicio civil en México. Díaz Rugama llama la atención sobre las consecuencias de no contar con “personas aptas y que posean las nociones más indispensables acerca de los trabajos que deban desempeñar, con arreglo a los cargos que obtienen”.
- Francisco Bulnes escribió a fines del siglo XIX, *El porvenir de las naciones hispanoamericanas ante las conquistas recientes de Europa y los Estados Unidos*. Bulnes afirmó que el gobierno estaba integrado por la parte moral, la parte económica que involucra las riquezas individuales y sociales y la parte intelectual, expresada en las “clases profesionales”, sosteniendo que la combinación de estos elementos determinaba la calidad del gobierno.

- 
- Comienza el siglo XX y se distingue entre otros estudios y obras el libro de Gabino Fraga Derecho Administrativo. El primer tratado moderno de la administración pública mexicana. Destaca también el trabajo realizado en los años treinta por Carlos Duplán, *El problema de la organización de las oficinas del gobierno y su resolución*, en el cual este autor concluye que la reorganización no debe ser sólo técnica, sino también humana, tomando en cuenta al personal público, sus actitudes e intereses, en los ámbitos federal, estatal y municipal.

Desde el primer tercio del siglo XX empiezan a desplegarse, en paralelo a los enfoques teóricos como los antes enunciados, los esfuerzos institucionales orientados a proponer cambios administrativos aplicables al contexto real y que trataban asuntos de mejoramiento en el desempeño de los servidores públicos. En este contexto enunciamos:

- La Comisión Reorganizadora de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de 1927-1928, en las conclusiones del trabajo se subrayó la falta de idoneidad y calificación de los empleados subalternos. El reporte señaló la necesidad de elaborar instructivos y el mejoramiento en la selección de personal, entre otras medidas resolutorias a la problemática detectada.
- En junio de 1922 se funda la Confederación Nacional de la Administración Pública, un organismo gremial que buscó afiliar a los funcionarios públicos del país. Convocada por altos servidores públicos del gobierno federal, la Confederación previó la constitución de una Agrupación de Prevención Social encargada de reglamentar el servicio civil y al desarrollo intelectual de sus asociados. En el mismo año se ha documentado la fundación de la Escuela de Administración Pública, cuyo propósito fue el de crear una entidad académica destinada a formar a los altos funcionarios del gobierno mediante actividades educativas especializadas. La escuela progresó hasta obtener su incorporación a la UNAM y, aunque no tuvo como consecuencia la fundación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la máxima casa de estudios del país,

- 
- sí compartió como punto de atención el mejoramiento de la administración y la preparación de los administradores.
- En 1929 se reforma el Departamento del Distrito Federal. La comisión encargada de esta labor integró en el documento final denominado *Reorganización, en detalle, del Departamento*, un apartado final dedicado al servicio civil cuyo propósito fue el de procurar el mejoramiento del personal de la administración pública departamental.
  - En 1943 se crea la Comisión Intersecretarial integrada por servidores públicos del sector central federal, con el propósito de instrumentar un plan de mejoramiento de la administración pública que contemplaba, entre otras estrategias, la de mejorar el desempeño de los servidores públicos como vía para eficientar trámites y emplear de mejor manera los recursos gubernamentales.
  - En los años cincuentas del siglo pasado comienzan a surgir las primeras unidades de organización y métodos, como la creada al interior del Banco de México.
  - Llegamos al año de 1967, en que se publica el *Informe sobre la reforma de la administración pública mexicana*, elaborado por la Comisión de Administración Pública. En el documento de referencia –considerado como parteaguas en la historia del desarrollo administrativo público– se estableció como uno de los objetivos de reforma el mejoramiento del entrenamiento del personal del gobierno, dentro de un marco de administración de personal, utilizando tecnología específica para la selección y análisis de los empleados del Estado.
  - Para 1971 se promulga el acuerdo presidencial que fijó las Bases de la Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal, que sistematizó los esfuerzos reformadores a cargo de la Secretaría de la Presidencia. Surge en consecuencia la Dirección General de Estudios Administrativos cuyas funciones comenzaron a partir de 1971. Destaca en estos años la publicación de las obras de Miguel Duhalt Krauss *La administración pública y el desarrollo en México*, que contempló el perfil del administrador público, el plan de estudios de la carrera en Administración Pública, así como el libro *La administración de personal en el sector público* del mismo

---

autor. Es indispensable señalar la labor destacada en todos los esfuerzos de reforma administrativa de estos años que tuviera el Maestro Alejandro Carrillo Castro –como protagonista y como autor-, su obra, La Administración Pública en México, auspiciada por el Instituto Nacional de Administración Pública, es –desde su aparición en 1973- un referente obligado en la materia.

Estos son, de manera muy sucinta, algunos de los esfuerzos –teóricos y prácticos- para reformar la Administración Pública en México y que contemplaron de alguna forma –embrionaria en algunos casos- de lo que debe ser la profesionalización de la administración pública. Hay muchos antecedentes más que por la naturaleza del presente escrito no hemos podido traer a colación. Vale la pena, sin embargo, referir de manera muy resumida, los esfuerzos normativos en un campo muy importante relacionado con el desempeño en el sector público: el servicio civil de carrera. En este sentido citamos los primeros esfuerzos por establecer el servicio civil de carrera en 1923 en el estado de San Luis Potosí; el Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento de la Ley del Servicio Civil de 1934; la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil de 1983 que no llegó a consolidarse; el Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal 1994-2000, que contemplara como uno de sus objetivos el terminar con el llamado “sistema de botín” dando lugar por primera vez al establecimiento de un sistema de servicio civil para la Administración Pública Federal y cuya iniciativa de ley quedara pendiente de envío al Congreso; la iniciativa pendiente de dictamen enviada al Senado en 1998 referida a la administración y evaluación del desempeño de los servidores públicos y finalmente, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, aprobada por el Congreso de la Unión el 10 de abril de 2003.

Las anteriores referencias, que a manera de ejemplo hemos citado, dan lugar a concluir que la profesionalización de la Administración Pública es una asignatura que a través de diversas vertientes y conceptos, tiene historia y tiene presente en México.

Sin embargo, es preciso reflexionar con mayor profundidad sobre las características que debe tener el esfuerzo de profesionalizar la Administración Pública en México. En primer lugar, creemos que la

---

reforma del Estado y la estrategia de profesionalización de la Administración Pública, deben tener como eje rector al hombre, a la comunidad, a la atención y prioridad de lo social. Las estrategias que tienden únicamente a suavizar o mejorar los grandes indicadores económicos, o que contemplan la profesionalización de la Administración Pública como producto de un simple afán perfeccionista, no tendrán una justificación plena mientras no estén orientadas hacia lo social. Nosotros hemos entendido desde hace mucho tiempo que en el centro de la Administración Pública está el hombre. Este sentido social de la Administración Pública no está reñido con el propósito de incorporar a la praxis mejores índices de eficacia y eficiencia en el actuar gubernamental, en un marco de políticas públicas consistentes y mecanismos de evaluación y fiscalización transparentes, participativos y funcionalmente eficaces.

Bajo la anterior premisa, vale la pena reflexionar sobre los nuevos modelos de gestión impulsados por el inédito mosaico de fuerzas políticas en el poder en los diferentes ámbitos de la Administración Pública; modelos que en la forma y muchas veces en el fondo se contraponen a esquemas tradicionales que poco a poco se van dejando atrás junto con modelos anteriores de la burocracia y el ejercicio del poder desde una sola opción política. Actualmente, la democracia mexicana impulsa nuevas formas de hacer política y nuevas maneras de administrar desde el gobierno; la gente tiene conciencia clara de que el voto puede cambiar de lugar a las fuerzas políticas en todos los escenarios y modificar por ende las formas de administrar. Esa misma ciudadanía sabe hoy que al cambiar o ratificar opciones políticas en el poder obtiene resultados tangibles e inmediatos, por ejemplo, en la forma en que recibe los servicios públicos en la cotidianidad. Hoy apreciamos, de manera más generalizada, la sustitución del discurso político electoral centrado en el contenido ideológico, más o menos puro de ataño, por una oferta más específica que ya contempla acciones al corto plazo en materia administrativa, como medio para buscar el respaldo ciudadano en las urnas. Hoy más que nunca, los partidos políticos saben que para acceder o permanecer en el poder, es necesario entregar buenos resultados, mejorando cada vez más la gestión pública. Estas innovaciones reclaman, de manera natural, una profesionalización de la administración, más amplia y más profunda.



---

Una de esas nuevas tendencias tiene que ver con el enfoque gerencial de la administración pública. Con respecto a éste, coincidimos en la idea de que nos encontramos frente a reformas administrativas de segunda generación, es decir, aquellas que dejan de plantear la disminución del tamaño del Estado como uno de sus objetivos centrales y tienden, por el contrario, a su reconstrucción o replanteamiento, dentro del cual, la orientación hacia lo social se convierte en una prioridad. Coincidimos en igual forma con esta corriente por lo que hace a la atención que debe darse a los problemas compartidos de la región latinoamericana: la consolidación de la democracia; la necesidad de recuperar el crecimiento económico y el combate frontal a la pobreza, asignaturas todas ellas donde la profesionalización de la Administración Pública se hace condición indispensable, proveyendo servidores públicos más calificados, permanentemente entrenados y suficientemente motivados. Sin embargo, no compartimos la deformación del sentido gerencial – derivada de una inspiración privada– acerca de que el gobierno debe tornarse más empresarial; no creemos que la ciudadanía deba equipararse a una concepción clientelar, inscrita en un circuito de definición, producción, entrega y consumo de servicios públicos equivalentes a productos. Este enfoque, ciertamente fácil de adoptar, desvirtúa el sentido esencial del servicio público, al asemejar a la administración como la empresa y a la ciudadanía como el consumidor.

Finalmente deseamos llamar la atención en este foro acerca de uno de los problemas que a nuestra consideración merece atención inmediata: la profesionalización de la Administración Pública en el ámbito municipal de nuestro país. El tema, como hemos reseñado se ha visto atendido fundamentalmente en el espacio federal de la Administración Pública y acaso en segundo término en el ámbito de las entidades federativas, sin embargo, en el municipio, donde la cercanía con la gente es cotidiana y compleja, la profesionalización de la Administración Pública aún enfrenta lastres que es menester atender de manera coordinada. Las administraciones municipales acusan una falta consuetudinaria de recursos de toda índole, lo cual, si bien no impide la profesionalización de los servidores públicos, ciertamente la limita. Es por ello frecuente que la preocupación de los municipios se centre en la forma y cobertura de los servicios públicos, dejando para segundo término –en el mejor de los casos–

---

la calificación y entrenamiento de sus administradores. Es menester también enriquecer la vocación usualmente adoptada por las organizaciones sindicales de los servidores públicos, para que más allá de asegurar la estabilidad laboral, incida en la constante preparación de sus agremiados, coordinadamente con los ayuntamientos.

Es importante impulsar el servicio civil de carrera en el ámbito municipal para mitigar el efecto “botín” en los cambios de administración, fenómeno que se ve acentuado cuando ello implica también el cambio de partido político en el poder.

En resumen, debemos alentar desde todos los flancos la profesionalización integral de la administración pública, es decir en todos los ámbitos de gobierno y a todos los niveles de la estructura de organización, desde la llamada “alta burocracia”, hasta los servidores públicos con encargos menos complejos, todos ellos tienen igual importancia para mejor servir en esa tarea tan importante que se resume en concretar en la realidad los resultados que vaya fijando la política, con más eficiencia y con más efectividad; con más satisfacción y armonía entre servidores y servidos.

---

**Mesa de trabajo**  
**LA AGENDA DEL BUEN GOBIERNO**

**Ponencia**  
**MEXICO 2004, PERSPECTIVAS DEL SERVICIO CIVIL;  
EL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA COMO  
REFORMA DE ESTADO**

*Benito Castro Salmón\**

Finalmente, la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal (LSPC-APF) ha sido aprobada y publicada. Esta Ley tiene particular relevancia pues fue diseñada por el propio Poder Legislativo Federal, lo cual representa un paso significativo de su nuevo rol proactivo en el re-diseño institucional del México del siglo XXI. El Servicio Profesional de Carrera es una nueva institución administrativa que por su trascendencia para la vida del país debe ser bien entendida. En lo general, se localiza en el ámbito de las reformas de Estado y en lo particular, dentro de las reformas a la administración pública federal. Dentro de las reformas de Estado ya que la administración pública es una de las instituciones políticas fundamentales que lo componen; asimismo, es una reforma de la administración pública federal ya que definir en un marco jurídico la organización y administración del personal público que trabaja en ella, es hacerlo sobre uno de los componentes de dicha institución política.

En lo específico, es una reforma al sistema de administración de personal público federal de la administración pública federal centralizada (Art. 1 de la nueva LSPC-APF, Anexo Dos). Por lo anterior, es sumamente importante indagar sobre las causas que motivaron la creación de esta nueva institución administrativa pública con el objeto de entender sus impactos y los ámbitos de la sociedad mexicana donde ocurrirán.

Con el propósito de contribuir a la teoría que explica este complejo objeto de estudio multidisciplinario en el que convergen, al menos, la Ciencia Política, la Administración Pública, el Derecho y la Economía, se plantean tres hipótesis a comprobar:

---

\* Asociado del Instituto Nacional de Administración Pública.

---

1. En México, el sistema de administración de personal público, tipo servicio civil de carrera (SAPP-SCC) es poco factible porque, entre otras razones, exige un grado de autonomía mayor respecto del poder político del Poder Ejecutivo en turno, es decir menos pro-facción en el gobierno y más pro-interés general de la sociedad civil. En consecuencia, las perspectivas de un SCC son pocas.

2. El presente diseño de la LSPC-APF adolece en su cobertura de universalidad e integralidad; asimismo, de autonomía del órgano que lo dirige aunque quizás por ello, sea muy autóctono.

3. El diseño de la nueva LSPC-APF podría representar a futuro, conforme se evolucione, un salto cualitativo hacia un nuevo tipo de SAPP: el Servicio por Evaluación del Desempeño (SED), evolutivamente superior a los SAPP-SCC. En este sentido, nos pondría a la vanguardia de estos desarrollos y superaríamos la confusa discusión sobre la necesidad o no del modelo weberiano.

Los supuestos teóricos de los que se parte son:

A) El “Sistema de Botín” (SB), el “Servicio Civil de Carrera” (SCC) y el eventual nuevo “Servicio por Evaluación del Desempeño” (SED) son “Sistemas de Administración de Personal Público” (SAPP) una categoría más general, aplicable a diferentes etapas evolutivas de este objeto de estudio, proveniente de la teoría de sistemas y que por su flexibilidad puede acomodar varias configuraciones como las enlistadas (inspirada en Hernández, A. 1994);

B) La estructura administrativa del estado refleja el estadio de desarrollo de la relación Estado-Sociedad Civil; los SAPP configuran una buena parte de la estructura administrativa del estado, obviamente, la correspondiente al recurso humano (de varios autores: Weber, 1944; Crozier, 1992; Silberman, 1993; Méndez, 2000);

C) Los SAPP-SCC han podido establecerse en Estados Absolutistas como el Español y Japonés (en diferentes fechas históricas) aunque alcanzaron su pleno desarrollo en el Estado Capitalista en su fase estatista; sus características reflejan el estadio de evolución de la relación Estado-Sociedad Civil (Guerrero, 1988; Silberman, 1993);

D) Los SAPP-SCC han demostrado que logran al menos tres estabilidades: política, administrativa y económica; los SAPP-SED, el nuevo estadio evolutivo, aparentemente pueden lograr lo mismo, pero son más efectivos al organizarse como red y acelerar la velocidad de cambio (innovación y adaptación) de las organizaciones gubernamentales y las de la Sociedad Civil (inspirado en Arellano, et.al, 2000).

---

En México hasta ahora opera un SAPP, tipo Botín “avanzado” cuyas características son: distribución vertical de posiciones políticas y administrativas, normatividad secundaria que reproduce vicios como el autoritarismo, el atropello del interés general, las recompensas y castigos a criterio personal, cayendo con frecuencia en el maltrato; el SAPP-botín se rige por la existencia de lineamientos generales jerárquico-presupuestales, cuenta con una estructura formal de supervisión central y existencia de requisitos de ingreso y ascenso que pretenden la profesionalización, pero por la persistencia de despido por pérdida de confianza o por relevos políticos a nivel de Secretario de Estado, se genera una pérdida recurrente y frecuente de conocimiento y experiencia para la organización gubernamental. Adicionalmente, la pérdida de personal ocurre sin contrapeso legal e inequidad.

En este caso, el atraso en diseño y operación del SAPP mexicano es entendido por las diferencias entre el modelo tipo Botín y el modelo tipo SCC, brecha agravada por los avances recientes. En efecto, los SAPP, tipo SCC post-weberianos (v. gr. SAPP-SCC-SP japonés), han entrado en una nueva fase y quizás estemos frente a un nuevo tipo de SAPP, el “Servicio por Evaluación del Desempeño”, (SED); entre otras razones porque son más “democráticos” por estar más cerca de los problemas de la sociedad civil, en este sentido, más descentralizados y rendir cuentas a la Sociedad Civil no sólo a través del Legislativo sino incluso por instancias sociales. Adicionalmente, más ligeros a nivel de gobiernos federales o centrales y menos a niveles locales. Con lo anterior, se puede inferir que el gran problema de México en materia de sistemas de administración de recursos públicos (financieros, materiales, humanos, tecnológicos), es que el sistema social actual no cuenta con un el SAPP-SCC (ni weberiano, ni postweberiano, ni autóctono) mucho menos con un SAPP-SED hasta ahora. Aunque la nueva LSPC-APF podría ser un punto de inflexión y alguno de los dos tipos podría abrirse paso en los próximos lustros, debemos esperar por los hechos.

### **Contribuciones de un SCC a la estabilidad política y al desarrollo económico**

Las contribuciones de un SAPP-SCC al sistema social han sido reconocidas por diversos especialistas. Entre ellos, Méndez quien primero, cuestiona la creencia de que la sola alternancia política resolverá los problemas públicos y segundo, cuando señala el creciente problema

---

de la legitimidad administrativa a la que se enfrentaba el gobierno federal. El primer punto claramente se dirige a los problemas de la gobernabilidad y la gobernación de una sociedad mexicana más grande y compleja; en otras palabras, a la capacidad del gobierno para cumplir lo que se propone. El segundo punto, se refiere a la desconfianza de la sociedad civil hacia la burocracia y lo que realiza. Esto último gravísimo pues, en el terreno económico, significa que las decisiones de los actores se ven negativamente afectadas y se refleja en, por ejemplo, inversiones cortoplacistas o de magnitudes relativamente pequeñas, o dilación de las mismas o montos mucho menores de inversión a las que se quisieran realizar. Así, ambas reflexiones de Méndez nos llevan a identificar las contribuciones de los SAPP-SCC a los subsistemas político y económico, mismas que se pueden recoger como contribuciones a la estabilidad política y al desarrollo económico de un país.

### **¿Un SCC mexicano?**

#### **Primera reflexión**

Empleando la metodología sistémica de Kaplan, se debe reconocer la naturaleza compleja de un SAPP-SCC por sus relaciones con los cuatro subsistemas que componen el sistema social: el político, el cultural, el social y el económico ya que es un sistema integral de administración para el personal público (SAPP) que opera en las diferentes Secretarías de la Administración Pública Federal Mexicana, precisamente en áreas de acción política, cultural, social o económica.

Por otra parte, los SAPP-SCC funcionan como catalizadores del cambio social. Es decir, permiten avanzar más rápido o más lento en un proceso de cambio social según sea la percepción de la incertidumbre, las áreas estratégicas a desarrollar del país en cuestión y el riesgo global que este tipo de procesos genera. Los SAPP-SCC permiten estabilizar o eliminar factores de alta vulnerabilidad para la Sociedad, simultáneamente posibilitan el desarrollo administrativo de los órganos del Estado vinculados al Poder Ejecutivo y de la Sociedad Civil vinculados con las fuerzas productivas. Así, los SAPP-SCC son un sistema de recursos humanos públicos pertenecientes a la sociedad, clave en la relación dinámica y conflictiva entre el Estado-Sociedad Civil. Su propósito es reducir la incertidumbre y generar confianza entre las diferentes clases y grupos sociales.

---

En suma, es un seguro para el sistema social a fin de que las fuerzas políticas en pugna, no se desborden cuando se sucedan las alternancias de poder entre gobiernos democráticos. No obstante, también se debe de reconocer que un SAPP-SCC materializa el poder de la burocracia por lo que se deben poner reglas claras para su acotamiento a fin de no caer presa de ello como ha ocurrido en Inglaterra y Japón por mencionar dos casos. Dos formas efectivas de hacerlo son: la transparencia y acceso en la información gubernamental y rendición de cuentas, donde afortunadamente ya hemos avanzado. Estas son políticas paralelas estratégicas que, junto con otras como la descentralización y eliminación de organizaciones gubernamentales que ya no tienen razón de ser, deben ser llevadas a cabo para que no se pierdan, ni la dirección ni el control gubernamental en manos de la burocracia.

Esto nos lleva, por otro lado, al problema del alineamiento estratégico o nivel de interrelación que se debe crear y mantener constantemente entre las políticas gubernamentales sustantivas y las políticas gubernamentales de apoyo como las localizadas en la administración y gestión de los recursos públicos: financieros, materiales, técnicos, pero muy especialmente y subrayado aquí, los humanos.

En este sentido, la nueva LSPC-APF, no debe ser vista como una única acción parlamentaria del Estado Mexicano, sino como parte de otras que se han aprobado (v. gr. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública) y que están creando un nuevo marco institucional en el Estado de Derecho Mexicano. Estas podemos entenderlas como reformas que tienen lugar posteriormente a las primeras reformas estructurales de los 80's y 90's.

### Segunda Reflexión

De conformidad con el estándar internacional de la legislación sobre los SAPP-SCC reconocida por la OCDE en 1996, la mayoría de los elementos están presentes tales como el objetivo y delimitación del conjunto de personal público comprendido por la nueva LSPC-APF en "Disposiciones Generales" (Art. 1-9). El objeto es "establecer las bases para la organización y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada", además, se determina aquéllas instancias que quedan excluidas para ser administrados por otros sistemas como las entidades del sector paraestatal (Art. 1). Finalmente, la nueva LSPC-APF comprende lo que

---

coloquialmente se conocía como mandos medios (personal de confianza como sigue: enlaces, jefes de departamento, subdirectores, directores y directores generales adjuntos) más uno superior: los directores generales (art. 5o.).

A este respecto, en un esfuerzo por contar con un panorama completo del personal público federal en México, o sea un SAPP de toda la APF (centralizada y paraestatal), se anticipa que estaríamos identificando al menos cinco categorías diferentes de personal público civil a administrar. A saber, un primer segmento de “personal de base”, un segundo segmento de personal de carrera de sectoriales como son: el magisterio, el de servicio exterior, el médico, el electoral y los de otras entidades paraestatales (que no “entra” al nuevo SAPP-SED-M (mexicano), Art. 8 de la nueva LSPC-APF). Un tercer segmento de “personal de confianza: enlaces-mandos medios-directores generales” que cubriría el nuevo SAPP-SED-M. Un cuarto segmento compuesto por “personal de confianza: gabinetes de apoyo” y un quinto de “personal de confianza: oficiales mayores, jefes de unidad, jefes de departamento administrativo, subsecretarios y secretarios de Estado” (también dejados fuera, Art. 8). Esta clasificación es útil porque nos vuelve a remitir al problema de dónde adolecemos de marco jurídico regulatorio expreso (vacío jurídico) y a prever la creación y aprobación de nuevas leyes. De ser así, llama fundamentalmente la atención la ausencia de un SAPP, tipo SED para los altos rangos de la administración pública mexicana descritos en el quinto segmento, mismo que existe en los países socios de la OCDE. El cuarto segmento, también debería reglamentarse aunque habría que analizar si por ley o por reglamento.

En fin, dada su cobertura, podemos afirmar que este modelo es autóctono pues no abarca todo el “personal de base” que en otros SAPP-SCC si se incorporan como el japonés. varias características podrían indicarnos que este híbrido mexicano permite ponernos a la vanguardia en relación al SAPPs,-SCC-SP Japonés. Aún más, tal vez nos permite contar con un diseño post-weberiano al incorporar elementos de descentralización (arts. 2, 72-75), igualdad de oportunidades a través de convocatorias públicas (Art. 2 y 21, 25-28), flexibilidad en dirección y control por medio del subsistema de control y evaluación (Art. 64-66), y transparencia y rendición de cuentas (obligaciones de los servidores de carrera, Art. 11, y el subsistema de evaluación del desempeño Art. 54-58). También quedan establecidos los principios rectores del sistema: legalidad, eficiencia,



---

objetividad, calidad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito (Art. 2, tercer párrafo), muy importante para definir y practicar la ética del servicio público.

Por su parte, en la “Estructura del Sistema de Servicio Profesional de Carrera” quedan explícitos los anteriores elementos más los tradicionales para su operación como son los subsistemas de ingreso, de desarrollo profesional, de capacitación y certificación de capacidades y de separación. Adicionalmente, las estratégicas innovaciones administrativas: el subsistema de evaluación del desempeño referido al personal del servicio profesional; además, el subsistema de planeación y el subsistema de evaluación y control de todo el sistema del servicio profesional de carrera, mismos que garantizan su dirección y control.

Lo anterior, nos lleva al problema conceptual en términos de este artículo, cómo denominarle. El SAPP contenido por la LSPC-APF es un tipo SCC avanzado o un nuevo tipo, más centrado en el desempeño y los resultados, denominado SAPP-SED. Esto es un dilema debido a que el proceso de instrumentación apenas comenzará, en realidad no contamos con información sobre resultados, sino sobre el diseño del sistema. Dados los elementos innovadores mencionados, el grado de apertura, la cobertura, el nivel de gobierno y el segmento de la administración pública federal al que se circunscribe, el grado de flexibilidad para adecuarlo sectorialmente y la descentralización de la operación que ofrece, podríamos arriesgar a considerarlo un SAPP-SED, subtipo mexicano por contraste con el neozelandés, por ejemplo. Entonces, proponemos bautizarlo como SAPP-SED-M sin dejar de observar que deberá ser confirmado o desmentido por los resultados e impactos que su operación finalmente reporte.

Otro factor característico de este SAPP-SED-M, es que será dirigido, coordinado, monitoreado y evaluado por la Secretaría de la Función Pública (Art. 68), dependencia de nueva creación que ha sustituido a la actual SECODAM mediante importantes reformas funcionales; entre ellas, aparentemente, la parte de fiscalización será entregada al Poder Legislativo. Además, se especifican algunas previsiones presupuestales por inicio de operaciones, superando un punto tradicionalmente de conflicto con funcionarios de la SHCP. Este había sido un serio factor de restricción para esta Ley resuelta finalmente en artículo sexto transitorio. La fecha límite para su operación completa en tres años (Art. 4 transitorio),

---

es decir, abril del 2006 plantea muchos retos, pero hay la capacidad humana y los medios tecnológicos y materiales para resolverlos.

En cuanto a costos y beneficios (para aquellos que se preocupen demasiado por los “costos”) sería muy conveniente recordar que ésta es, posiblemente, una de las mejores inversiones que podríamos hacer en capital humano, porque la configuración de la administración pública como institución y organización es determinantes para el progreso y bienestar del país al encargarse, entre otras funciones, de ejecutar las políticas de los gobiernos federales. Definitivamente no hay costos, es ciertamente una inversión aunque debemos cuidar aspectos básicos de economía, eficiencia y efectividad a la hora de implementarlo es decir, a la hora de operar los subsistemas correspondientes y evaluar los resultados (previsto de antemano en reformas simultaneas que se proponen a la Ley de Planeación, art. 9; y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, art. 19).

Sin embargo, por otro lado, cabe resaltar que se dejan al reglamento aspectos importantes que podrían ser controversiales como remuneraciones, derecho de asociación y de huelga, que en el caso de la Ley del Servicio Público Nacional de Japón, si se contemplan dentro del articulado de la propia Ley. En remuneraciones (artículos 62 al 70, Anexo Uno), se prescribe la elaboración y publicación de un plan anual de pagos, el calendario de pagos, las consideraciones para la determinación de la remuneración como el costo de la vida, composición del plan de pagos y su revisión, asimismo, reglas sobre la elaboración de nómina y acciones en contra de pagos indebidos o mal hechos. Todo lo anterior, ausente en el marco de la nueva LSPC-APF.

En lo relativo al derecho de asociación, prescrito en las garantías individuales mexicanas, Art. 9 Constitucional y no legislado en la nueva LSPC-APF nos lleva a pensar que posiblemente será un tema a debatir por parte de los empleados del servicio tarde o temprano, a no ser que se acepte que el SAPP-SED-M garantice efectivamente los derechos en los hechos de los servidores públicos y estos queden de conformidad, lo cual sería un cambio de cultura fundamental, elevando estabilidad administrativa vía la credibilidad y confianza en el nuevo sistema.

Lo anterior, queda previsto en el Título Cuarto de la nueva LSPC-APF, capítulo primero, “Del Recurso de Revocación” (Art. 76-78), excepto

---

en lo concerniente a los conflictos individuales de carácter laboral. Sobre estos, el capítulo segundo, “De las Competencias” (arts. 79-80) donde se indica que el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje será competente para conocer de este tipo de conflictos laborales donde la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado será aplicable y la Ley Federal del Trabajo, serán aplicables. En cuanto a los conflictos de administrativos la competencia recaerá en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Así, claramente, la nueva LSPC-APC es una ley administrativa, no laboral.

Con base en lo anterior, se anticipan futuras modificaciones a la nueva LSPC-APF en lo relativo a la huelga o paro de labores, libertad de asociación y los posibles emplazamientos a juicio laboral. Obviamente, la coyuntura sería determinada por los diferentes actores y su percepción de la incertidumbre.

### Tercera Reflexión

En lo relativo a la parte constitucional, se detecta latente una parte muy controversial proveniente de las siguientes consideraciones: a) ¿Deberán ser contempladas prescripciones sobre el SPC en el artículo 123 constitucional reformando el apartado B?, o b) ¿sería en un inciso C especial?, c) ¿podría ser contemplado en el título tercero, capítulo cuarto, dado su carácter orgánico y especial que posee con el Estado Mexicano y específicamente con el Poder Ejecutivo Federal?, o d) ¿se mantiene sin mención tal y como ha entrado en vigor? Estas preguntas son relevantes para establecer reglas de juego por las que se pudiera resolver en un sentido o en otro lo relativo al derecho a huelga por ejemplo. Asimismo, los términos y condiciones para lo relativo al derecho a asociación que, como ya hemos visto en el caso Japonés, contempla el derecho a asociarse de acuerdo con la naturaleza de sus tareas claramente establecidas por la propia Ley del Servicio Público Nacional del Japón.

### Cuarta Reflexión

En relación a la eventual instrumentación del SAPP-SED-M, se puede apreciar que la parte de la descentralización a través de los comités (Título Tercero, “De la Estructura del Sistema de Servicio Profesional de Carrera”, Cap. Noveno, Sección Tercera, Art. 72-75), posibilitará una mayor velocidad de instrumentación y adaptación a particularidades de cada Secretaría con respecto a sus necesidades y misión.

---

Cabría esperar que durante las diferentes etapas de la fase de instrumentación, estará presente la posibilidad de reacción desfavorable del segmento de personal público no contemplado que forma parte de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, organización tradicionalmente priísta. Aunque, afortunadamente, la nueva LSPC-APF contempla su incorporación vía convocatoria pública y pase de exámenes, solo que deberá contar con licencia o separarse de su plaza sindical para poder acceder al sistema (art. 6o.). En este punto, la cuestión restará finalmente en el grado de aceptación (confianza) que los trabajadores de base muestren hacia el nuevo SAPP-SED-M que se pretende desarrollar.

#### Quinta Reflexión

En cuanto a las expectativas por actores políticos, económicos y sociales:

1. Por parte de actores políticos, se podrían esperar consecuencias fundamentales para los grupos políticos que se disputan el gobierno federal, pues será el SAPP-SED-M en caso de consolidarse, una institución que reducirá los márgenes de maniobra discrecionales de cada nuevo grupo gobernante, garantizando el orden institucional. Es decir, las facultades meta-constitucionales del Poder Ejecutivo Federal tenderán a desaparecer (Carpizo, Jorge-referencia o Krauz). El subsistema político incrementará sus niveles de certidumbre y estabilidad.

2. Por parte de actores económicos: podremos esperar cierto optimismo puesto que las decisiones económicas que se toman cotidianamente podrán tener un elemento de certidumbre más, al menos en términos del mercado laboral burocrático de mandos medios. Estabilidad administrativa.

3. Sociales: en general, los ciudadanos mexicanos podrían estar más tranquilos porque contaría con interlocutores (servidores públicos) claramente identificables que no desaparecen en el mar del olvido o impunidad cuando las cosas salen mal. Lo cual fue práctica común en el sistema de botín.

4. Queda la expectativa de cuándo llegarán los SAPP-SED-M a las administraciones públicas municipales, sin duda, uno de los retos que siguen y que converge con el tema del nuevo federalismo. Lo cual completaría la geografía de la estabilidad tridimensional (política, administrativa y económica) en todo México.

---

### Sexta Reflexión

La nueva LSPC-APF dicta que será una dependencia de Estado la encargada de hacerlo, la Secretaría de la Función Pública, lo cual es una fuente potencial de conflicto futuro ya que dispara niveles relativamente altos de incertidumbre desde la perspectiva de la democracia y el equilibrio de poderes. El usar una dependencia directamente dependiente del Poder Ejecutivo, parecería que no garantiza la neutralidad o imparcialidad requerida para que el SAPP-SED-M opere fuera del alcance de los intereses del grupo y partido en el poder. El caso japonés llama la atención porque contrasta, el órgano rector del SAPP-SCC-SP es una comisión integrada de modo tripartito por ciudadanos de reconocido prestigio, con claros requisitos establecidos, que actúa independiente del poder ejecutivo y que deben ser nombrados por ambas Cámaras de la Dieta (art. 5o. de la LSPN, Anexo Uno).

### Séptima Reflexión

Dada su procedencia del interior del mismo del Poder Legislativo Federal (PLF), éste es un paso histórico, ya que el PLF departe de su rol tradicional de control y contrapeso del Poder Ejecutivo Federal, cuya finalidad era más reactiva que pro-activa. Hoy, interviene en la reforma de la administración pública federal y por medio de ella, contribuye a la Reforma del Estado Mexicano. El PLF confirma su voluntad de ser un poder público más de vanguardia con posibilidad de crear instituciones que permitan consolidar la democracia y el estado de derecho mexicanos, así como potenciar el desarrollo ulterior de la sociedad mexicana, lo hace dándonos a partir de la expectativa de estabilidad administrativa, una mayor estabilidad política y económica. Esta reducción en la incertidumbre y vulnerabilidad del sistema social mexicano no nos viene nada mal dado el contexto global altamente competitivo y de dramáticas condiciones de pobreza de millones. Esperemos que no sea la única legislación en este sentido, sino incorpore otras como la energética, la fiscal, la laboral y la Judicial.

### Conclusiones

En cuanto a la primera hipótesis, las perspectivas de un SAPP, tipo SCC tradicional en México, al corto plazo son muy pocas, por lo que se confirma. Por un lado, hemos visto que el personal público que abarca es relativamente pequeño, solo el segmento de mandos medios de la categoría “personal de confianza”; Por abajo de la pirámide jerárquica

---

queda fuera todo el personal de la categoría de “base” y por arriba, los de la categoría “mandos superiores o políticos”; así, carece de la integralidad propia de los SAPP-SCC tradicionales. Por el otro lado, la nueva LSPC-APF no prevé un sistema que tenga las características indeseables propias de los SAPP-SCC que los llevaron a ser reformados en las últimas tres décadas. Dichas características son: voluminoso, centralizado, inflexible, sordo e intocable. A saber, voluminoso en cuanto a emplear un número no necesario de personal público; centralizado en la toma de decisiones sobre la gestión del personal público, inflexible al no obedecer al gobierno en turno, sordo por su poca o nula interlocución con la sociedad civil e intocable por los altos niveles de impunidad de que goza.

En cuanto a la hipótesis dos, el SAPP-SED-M es autóctono por la misma razón anterior, la amplitud de la cobertura de personal público de la nueva LSPC-APF no corresponde al estándar internacional de la mayoría de los miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), particularmente el presentado en la experiencia del Japón. Tal parece que hemos diseñado una alternativa que respeta el marco institucional heredado del corporativismo mexicano, es decir, la organización burocrático-sindical de una parte del personal público federal.

En cuanto a la hipótesis tres, dado que los componentes de ingreso, selección, desarrollo, promoción y retiro siguen encontrándose, podemos asumir que este SAPP podría ser un tipo SCC pero más de vanguardia al ser más ligero, descentralizado, flexible, sensible y fiscalizable. Por tanto, también sería mucho más factible hablar de un nuevo tipo de SAPP, el Servicio por Evaluación del Desempeño (SAPP-SED), cuyas características son la relativa independencia respecto al Poder Ejecutivo, la cobertura de personal público federal y el segmento de la administración pública mexicana a que aplica. No obstante, por estas características es que podemos hablar de un modelo más autóctono de SAPP-SED-M por contraposición al todavía operando SAPP, tipo de Botín. Lo que aporta elementos para eventualmente comprobar la segunda hipótesis.

---

## Consideraciones Finales

1. Con relación al problema de un marco jurídico integral sobre un sólo SAPP mexicano para toda la administración pública federal, siguiendo la clasificación presentada y en pro de un ordenamiento tentativo, estamos hablando de cinco diferentes sub-SAPPs con sus respectivas leyes o reglamentos que vendrían a conformar un orden institucional particular del derecho administrativo público mexicano, a saber, el relativo al conjunto de leyes, reglamentos y demás normas sobre la administración del personal público federal.

2. En lo relativo a las restricciones de ciertos derechos laborales de quienes se inclinen por la carrera de servicio público profesional. Al parecer, sobre la base de la experiencia de otros SAPPs, tipo SCC, y particularmente el japonés, se debe regular expresamente sobre las restricciones en materia de libre asociación y huelga, basados en la idea de que estos derechos sin acotamiento podrían paralizar la acción del gobierno y la eficiencia, eficacia y efectividad del servicio público en detrimento de toda la Sociedad. En el México de hoy, parece ser un debate pendiente y no abordado en el texto de la nueva LSPC-APF, pero no significa que los actores no lo pudiesen hacer en el corto plazo.

3. El diseño del SAPP-SED-M para el conjunto de personal público de confianza (enlaces+mandos medios+directores generales) que no forma parte del grupo gobernante en turno, es positivo y constituye un paso más en la mejora y modernización de los sistemas de administración de los recursos públicos. Por un lado, garantiza el respeto de los derechos de los servidores públicos que cubre y por el otro, reclama expresamente obligaciones de buen servicio para la ciudadanía y responsabilidad personal. Ante los desafíos que la etapa de instrumentación trae consigo, cabría recoger de la comparación con el SAPP-SCC-SP japonés cuatro lecciones relevantes al menos: a) el principio de adaptación del sistema a las condiciones generales de la sociedad, b) la obligación de lograr la mejora de la eficiencia del servicio público permanentemente; c) el grado de autonomía del órgano central de dirección, control y mejora del SCC japonés, gobernado a través de comisionados ciudadanos; y d) esperar eventuales modificaciones a la nueva LSPC-APF en un periodo muy corto de tiempo, dos años quizás.

4. Un aspecto importante a seguir debatiendo es el relacionado con el grado de participación social cuyo espacio sería deseable ampliar para asegurar mejores resultados sistémicos. Aunque el SAPP-SED-M contempla atinadamente, una participación limitada de los servidores

---

públicos en los Comités Técnicos de Profesionalización y Selección de cada dependencia federal (Art. 74). Asimismo, en el Consejo Consultivo, se contempla la participación de un representante de los sectores privado y social (Art. 70). Cabe recordar que la participación social es un poderoso recurso legitimador y fortalece la esencial oferta de este tipo de SAPPs por sobre los decimonónicos y los del S. XX, al replantear el conflicto entre el empleador y el empleado ya no en términos de respeto a sus derechos –los cuales ya están garantizados de hecho- sino en términos de la misión social de la organización gubernamental a la que pertenece.

5. Por último, en un contexto nacional e internacional tendiente a mayor complejidad, el contar al menos con el diseño del SPC-APF en términos de un posible SAPP-SED es bastante alentador. Sin embargo, quedan pendientes de contestar preguntas clave: ¿es previsible la superación del debate académico sobre la necesidad de un modelo weberiano en México? ¿El sistema es lo suficientemente abierto como para permitir una evolución constante, al ritmo de la evolución de la relación Estado-Sociedad Civil mexicanos y del dinámico contexto internacional? ¿Cómo es el diseño organizacional que mejor corresponda con el diseño institucional del sistema? ¿El diseño organizacional que ha asumido la Secretaría de la Función Pública encargada de dirigirlo normativamente es el más adecuado? ¿Funcionará desde la perspectiva de las expectativas sociales de los diversos actores de la Sociedad Civil y el Estado,? ¿el actual grupo en el gobierno intentará parcialidad en el reclutamiento y selección del personal a ingresar al SPC? ¿Que tan costosa será su implantación? Por otra parte, la descentralización de la operación, el uso de nuevas tecnologías y el uso de infraestructura pública como instalaciones universitarias realmente hará costeaable la inversión inicial? ¿Convergerán los cinco sub-SAPPs en uno? Para todas estas preguntas, sólo la trayectoria futura y el devenir histórico nos traerán los hechos con los cuales se podrá formular la respuesta.



---

## LA AGENDA DEL BUEN GOBIERNO

### Ponencia

## ÉTICA DEL DESARROLLO Y DEL BUEN GOBIERNO

*Emilio Zorrilla\**

La agenda de buen gobierno, evidentemente, tiene dos aspectos: tiene un aspecto de carácter operativo, claro, programático, estratégico y demás, pero operativo y tiene un aspecto de carácter reflexivo.

Enfatizaré en el aspecto reflexivo, porque permea todos los elementos de carácter funcional: Transparencia, rendición de cuentas, cambio estructural, profesionalización, compromiso, reformas, indudablemente todos los elementos que lleva la necesidad de una buena agenda de un gobierno.

Más que llegar a juzgar cómo vamos en función de estas consideraciones, haré una reflexión de carácter general. Hemos venido archivando, a través de los años, los problemas fundamentales, desde 1960 que llegué a México, me sorprendió la pobreza, la marginación, la falta de oportunidad, insuficiente empleo, insuficiente industrialización, insuficiente tecnificación agrícola, etcétera. Problemas centrales que mandamos a un archivo y periódicamente los sacamos y aparecen enfrente de nosotros, en una ventana de problemática nacional.

Los indicadores de desarrollo económico son discutibles, por ejemplo, el PIB, desde luego es alentador tener un PIB alto, pero ¿cuánto crece la agricultura? ¿cuánto la industria? ¿cuánto los servicios? Por cierto, México ya tiene 65% de su PIB en servicios. Cuando llegamos a hacer los primeros programas de industrialización en México, en 1965-70-75 la industria ocupaba, aproximadamente, cerca del 55%, hoy ocupa el 27%. Esto está ligado al problema humano, a la educación; oportunidad; equidad; imperio de la ley, y creo que es fundamental, creo que lo deberíamos haber oído dentro de la agenda de buen gobierno 30 veces;

---

\* Consultor y asesor internacional de gobiernos.

---

civilidad que, claro, está muy ligado a la educación, porque también ahí está ligado a disciplina y obra y juicio crítico y autocrítico.

Por ello no sólo el PIB es el importante. Crecimiento no implica desarrollo, crecimiento es el PIB, desarrollo es que las instituciones se fortalezcan, se modernicen, se depuren y tengan cambios constantes y sistemáticos, según las circunstancias del país y su evolución en el proceso de desarrollo.

Entonces, esto muy sintéticamente, porque es un tema muy interesante y muy largo, me llevaría a indicar que es muy importante que ahora el desarrollo económico se mida por la calidad, profundidad, operatividad de las instituciones, claro, al final de cuentas ¿quién está detrás de las instituciones?

El hombre las diseña, el hombre las opera, el hombre las obedece o desobedece, el hombre las transforma o las para de cabeza, entonces, regresamos a otro problema central que es dentro de las instituciones, la educativa, que viene a ser el corazón, probablemente, del eventual buen gobierno. Porque el buen gobierno no puede operar si no estamos bien educados. Porque la educación es civilidad, es responsabilidad, es patriotismo, es independencia.

Tenemos que hacer una introspección y una reflexión respecto a qué necesitamos, por ejemplo, más disciplina, más estudio, más orden, más organización, menos impunidad, más justicia, el imperio de la ley.

Por ejemplo, la industrialización, el componente nacional del proceso industrial de México era en 1975 del 40%, componente nacional sobre todo en sector automotriz, llegó a 53%, hoy es del 34%. Hubo una época en que el campo mexicano financió el proceso de industrialización, entre 1937 y 1954, ahora solo 5% del PIB es del campo y, sin embargo, ahí están 57% de los mexicanos.

Por ello es preciso incluir en la agenda no sólo las estrategias administrativas, sino la capacidad de atención simultánea a todos los sectores que conforman la sociedad mexicana.

Se deben establecer como prioridades: la independencia, la justicia y la dignidad, sin descuidar la educación, alimentación, salud, vivienda,

---

tecnología, productividad, empleo, sustentando instituciones fuertes. De tal suerte que la tarea es grande, debemos hacerla y es muy poco tiempo tal es la agenda del gobierno.

---

**Mesa de trabajo**  
**AGENDA DEL BUEN GOBIERNO**  
**Relatoría**

1. La Mesa de Trabajo “Agenda de Buen Gobierno” tuvo como puntos de referencia las reflexiones que, en la conferencia del mismo nombre, expuesta por el Secretario de la Función Pública, Lic. Eduardo Romero Ramos, en la que destacó que dicha Agenda está constituida por los siguientes temas: Gobierno Honesto y Transparente, Gobierno Profesional, Gobierno Digital, Gobierno con Mejora Regulatoria, Gobierno de Calidad y Gobierno que Cueste Menos.

2. La Mesa fue presidida por el Dr. Ricardo Uvalle Berrones. Fungió como Moderador el Lic. Alfonso Malagón Vera y la relatoría corrió a cargo del Lic. Carlos Mainero del Castillo.

3. Los trabajos de la Mesa dieron inicio con una introducción por parte del Dr. Uvalle, quien centró los tópicos sobre los que versarían las ponencias y el posterior debate. El Lic. Malagón, por su parte, explicó la mecánica con la que se desarrollarían los trabajos.

4. Se presentaron nueve ponencias:

- a) Índices de Corrupción, por el Dr. Arturo del Castillo, consultor independiente.
- b) Eficiencia en los procesos de seguridad pública, por el Lic. Raúl Noriega Hernández, consultor independiente.
- c) Buen Gobierno, reflexiones para su implementación en la Secretaría de Seguridad Pública, por el Gral. Francisco Alfonso Hernández y Morales, Titular del Órgano Interno de Control en esa dependencia.
- d) Transparencia y Buen Gobierno: la rendición de cuentas, un reto pendiente, por el Lic. Jesús Limberg Ramos García, alumno de la Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- e) Agenda de Buen Gobierno en México: Una ponderación preliminar, por el Lic. José Enrique Bailleres Helguera, Vicepresidente del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y

- 
- Administración Pública y profesor de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán de la UNAM.
- f) Dimensiones adversas en la conformación de un Buen Gobierno, por la Lic. Adriana Bazán Trousselle, Coordinadora de Investigación del Instituto de Administración Pública del Estado de México, leída en su ausencia por el Lic. Ricardo Uvalle Berrones, Presidente de la Mesa.
  - g) Condicionantes Socio-Políticas y Económicas del Buen Gobierno, por el Lic. Roberto Moreno Espinosa, académico de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.
  - h) Reflexiones sobre la Profesionalización de la Administración Pública en México, por el Dip. Alfredo Gómez Sánchez, Presidente de la Comisión de Administración Pública de la Cámara de Diputados, leída en su ausencia por su asesor, Lic. Darío Gómez Bobadilla, y
  - i) Ética del Desarrollo y del Buen Gobierno, por el Dr. Emilio Zorrilla Vázquez, exservidor público, académico y consultor internacional.

5. Una vez expuestas las ponencias y después de un breve receso, la sesión continuó con la expresión de comentarios, reflexiones y cuestionamientos por parte de los asistentes.

6. Como resultado de las ponencias y del posterior debate, fue posible llegar a las siguientes conclusiones:

- a) La Agenda de Buen Gobierno de la administración del Presidente Vicente Fox, es producto del diagnóstico que su gobierno ha hecho sobre los temas sobre los que la sociedad demanda un mejoramiento sensible y a corto plazo por lo que respecta a la actuación de la administración pública.
- b) El Buen Gobierno va mucho más allá de la búsqueda de mecanismos para acotar y disminuir la corrupción, patología que si bien daña enormemente al conglomerado social, es sólo uno de los aspectos sobre los que la sociedad demanda mejoría en la gestión pública.
- c) El Buen Gobierno debe tener como premisas la construcción de una sociedad más democrática, más justa, más equitativa, más segura y con mejores niveles de vida, a partir de una gestión gubernamental más eficiente, más profesional y más transparente.

- 
- d) El Buen Gobierno debe implicar, asimismo, la construcción de instituciones con plena legitimidad, sin secrecías ni opacidades, en las que los servidores públicos no guarden reservas, ni mentales ni en sus actos, para la rendición de cuentas.
  - e) Debe reflexionarse con mayor profundidad en la exaltación del concepto de “Gobierno que Cueste Menos” como uno de los componentes esenciales de la Agenda de Buen Gobierno, ya que las reducciones presupuestales indiscriminadas y los despidos masivos de servidores públicos no están demostrando que deriven necesariamente en un gobierno más esbelto, eficiente y productivo.
  - f) El avance sólido y consistente de resultados en la aplicación de una Agenda de Buen Gobierno, podrá lograrse sólo si existe la convicción social de los valores éticos que deben regir la convivencia comunitaria y el accionar gubernamental. Únicamente si se atiende con suficiencia este componente educativo, la Agenda tendrá los efectos positivos que de ella se esperan.
  - g) Los nuevos ordenamientos jurídicos tales como la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, están todavía sujetas a probar su eficacia como instrumentos para mejorar la gestión gubernamental y la conducta de los servidores públicos. Son un avance formal importante, pero si no se acompañan de efectos positivos auténticos para los servidores públicos honestos, eficientes y confiables, se quedarán solamente como herramientas legales restrictivas y punitivas.
  - h) La validez de una Agenda de Buen Gobierno es causa y consecuencia de una sociedad que entiende el valor de la coexistencia democrática, en la que existan acuerdos políticos e institucionales sobre los temas fundamentales como resultado de las expectativas y demandas sociales.
  - i) El Buen Gobierno debe comprenderse como la capacidad de las instituciones públicas para funcionar de acuerdo con los valores de la democracia, a partir de la genuina confianza que en ella deposite la ciudadanía, y con reconocimiento a la vigencia de una economía de mercado, del orden político y del Estado de Derecho.